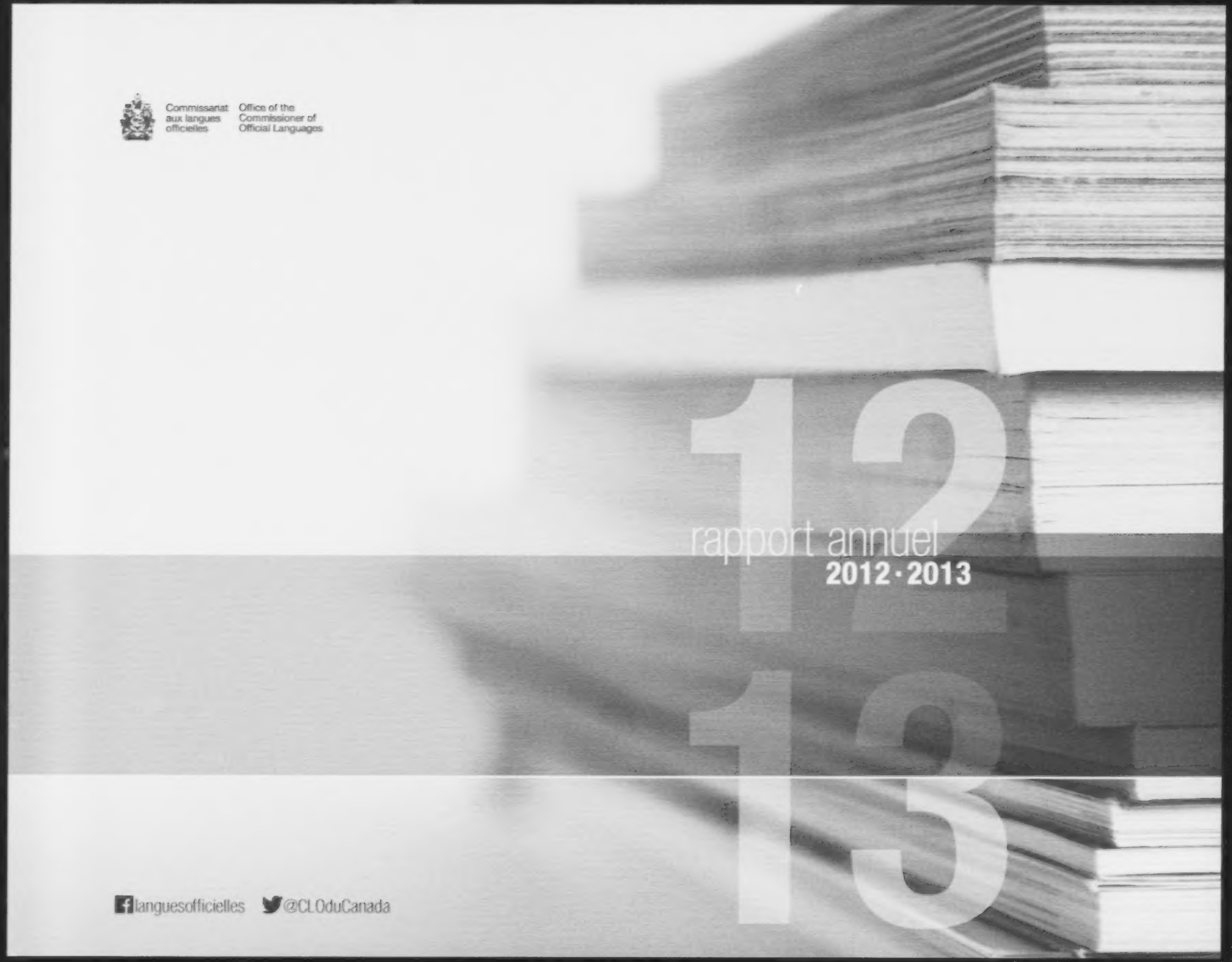


Commissariat aux langues officielles
Office of the Commissioner of Official Languages

rapport annuel
2012·2013

languesofficielles @CLOduCanada

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2013

No de cat. : SF1-2013
ISSN : 0382-1161

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.
www.languesofficielles.gc.ca

Imprimé sur
du papier recyclé

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT
Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013. De plus, ce rapport fait état des événements liés aux langues officielles ayant eu lieu au courant du premier mandat du commissaire qui s'est étendu d'octobre 2006 à octobre 2013.

Le commissaire aux langues officielles,

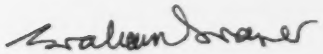
Graham Fraser

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013. De plus, ce rapport fait état des événements liés aux langues officielles ayant eu lieu au courant du premier mandat du commissaire qui s'est étendu d'octobre 2006 à octobre 2013.

Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

table des matières

AVANT-PROPOS
DE GRAHAM FRASER I

PRIX D'EXCELLENCE
PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE V

INTRODUCTION 1

SECTION 1
PUIS-JE ÊTRE SERVI PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA LANGUE OFFICIELLE DE MON CHOIX? 3

1.1 L'offre active demeure le maillon faible 4

1.2 Les langues officielles dans les aéroports 5

1.3 Les droits linguistiques du public voyageur 10

1.4 Des services offerts par des tiers : les mêmes obligations linguistiques 12

1.5 Air Canada devant les tribunaux 14

1.6 Le principe de l'égalité réelle des deux langues officielles 16

1.7 Médias sociaux : la *Loi* est un bon guide 18

1.8 Centre secondaire de sauvetage maritime de Québec : une restructuration problématique 20

1.9 Aperçu des observations menées de 2006 à 2013 21

1.10 Plaintes liées à la partie IV, de 2006 à 2013 28

SECTION 2
EN TANT QU'EMPLOYÉ FÉDÉRAL, SUIS-JE À L'AISE DE TRAVAILLER DANS LA LANGUE OFFICIELLE DE MON CHOIX? 29

2.1 La langue de travail, un droit individuel 30

2.2 Formation linguistique : sortir des sentiers battus 35

2.3 Désignation linguistique des postes 37

2.4 Air Canada et la langue de travail 40

2.5 Plaintes liées à la partie V, de 2006 à 2013 42

SECTION 3
MA COMMUNAUTÉ DE LANGUE OFFICIELLE SE DÉVELOPPE-T-ELLE ET S'ÉPANOUIT-ELLE?.....43
3.1 Les communautés en situation minoritaire et l'immigration francophone : un avenir en jeu.....44
3.2 La Feuille de route : un outil crucial.....46
3.3 Études sur la vitalité des communautés de langue officielle.....49
3.4 Reconnaissance des communautés d'expression anglaise du Québec.....51
3.5 Des compressions budgétaires préoccupantes.....53
3.6 La portée des obligations linguistiques de CBC/Radio-Canada.....57
3.7 L'abolition du questionnaire complet obligatoire du recensement : un recul décevant.....59
3.8 L'accès à la justice dans les deux langues officielles.....61
3.9 Plaintes liées à la partie VII, de 2006 à 2013.....63

SECTION 4
LE CANADA EST-IL UN PAYS OÙ LA DUALITÉ LINGUISTIQUE EST UNE VALEUR FONDAMENTALE?.....65
4.1 La dualité linguistique et la diversité culturelle : des concepts complémentaires et non contradictoires.....66
4.2 Vers un réel continuum d'apprentissage en langue seconde.....67
4.3 Les leçons apprises dans le cadre des Jeux de Vancouver.....70
4.4 La nomination de personnes unilingues à des postes clés : une pratique embarrassante.....72

SECTION 5
ANALYSES DES VÉRIFICATIONS ET DES PLAINTES, DE 2006 À 2013 75
5.1 Vérifications et suivis de vérification, de 2006 à 2013 76
5.2 Aperçu des plaintes, de 2006 à 2013 77

SECTION 6
L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU COMMISSAIRE 79
6.1 Le rôle d'intervention du commissaire devant les tribunaux 80
6.2 Renouvellement du rôle du commissaire à titre d'ombudsman linguistique du Canada 83
6.3 La promotion de la dualité linguistique par les bureaux régionaux 86
6.4 Interventions du commissaire, de 2006 à 2013 89

CONCLUSION 93

RECOMMANDATIONS 97

GRAHAM FRASER
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Avant-propos

Les sept dernières années ont été importantes pour les langues officielles au Canada. Le *Plan d'action pour les langues officielles*, échu en 2008, a été remplacé par la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne*, qui elle a pris fin en 2013. Cette dernière a récemment été remplacée par la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada*, qui s'appliquera jusqu'en 2018.

Cette période a aussi été marquée par l'instabilité financière : l'investissement massif par le gouvernement fédéral dans les infrastructures à la suite de la crise financière de 2008, suivi de l'Examen stratégique et fonctionnel, puis du *Plan d'action pour la réduction du déficit*. De manière générale, les langues officielles n'ont pas été ciblées. Toutefois, les fermetures et les compressions résultant des réorganisations gouvernementales ont entraîné des dommages collatéraux et des conséquences involontaires pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Cette situation s'est traduite par une érosion subtile : le transfert de bureaux fédéraux de régions désignées bilingues vers des régions unilingues, où le droit de travailler en français n'existe pas pour les employés fédéraux, de sorte qu'il est plus difficile de retenir les employés bilingues et d'offrir des services dans les deux langues officielles; la réduction subtile du niveau de compétences linguistiques requis pour les postes bilingues; les pressions insidieuses exercées sur les employés fédéraux pour qu'ils produisent des documents en anglais; l'offre inexistante habituelle d'un nombre suffisant de programmes de formation en français pour les employés fédéraux; l'affichage de postes de haut niveau où la maîtrise des deux langues officielles est décrite comme un atout plutôt que comme une exigence – ou, pire, décrite comme une exigence mais non considérée par la suite. La conséquence de cet état de fait est la lente fragilisation, souvent imperceptible, de l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail et de l'offre de services en français et en anglais.

Les institutions fédérales se sont adaptées à la modification apportée à la *Loi sur les langues officielles* en 2005, qui leur impose de prendre des mesures positives pour favoriser la croissance et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Certaines institutions ont adopté des approches novatrices, tandis que d'autres ont mis du temps à comprendre leurs responsabilités.

À la suite de l'abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada en 2006, il a fallu une poursuite en justice et un règlement à l'amiable pour que le Programme d'appui aux droits linguistiques soit créé.

La décision de CBC/Radio-Canada d'éliminer pratiquement toutes les émissions locales diffusées par sa station de radio francophone CBEF Windsor a donné lieu à 876 plaintes en 2009-2010. J'ai demandé à la Cour fédérale de décider de ma compétence pour enquêter sur des plaintes visant CBC/Radio-Canada et de statuer sur la portée des obligations que la *Loi sur les langues officielles* confère au radiodiffuseur public. La Cour fédérale a rendu une décision préliminaire confirmant sa propre compétence ainsi que mes pouvoirs d'enquête en vertu de la *Loi*. Maintenant que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a terminé l'examen de la demande de renouvellement de licence de CBC/Radio-Canada, j'ai l'intention de demander à la Cour fédérale de confirmer, dans sa décision finale, la décision préliminaire concernant sa compétence, et de se prononcer sur toutes les autres questions d'intérêt public importantes soulevées dans cette affaire.

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver ont été couronnés de nombreux succès pour ce qui est des services dans les deux langues officielles. Ils ont toutefois aussi connu un échec regrettable : le volet culturel de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques. Pour aider les organisateurs à tirer des leçons des réussites et des échecs de l'expérience de Vancouver, le Commissariat a conçu un guide à l'intention des organisateurs de grands événements sportifs.

Voilà l'un des paradoxes de la société canadienne : malgré des signes évidents des progrès et de la force des deux langues officielles du Canada, un discours persiste sur leur déclin. Au cours des sept dernières années, les résultats de deux recensements ont été publiés. Dans les deux cas, ils ont révélé une augmentation du nombre de francophones au Québec, une stabilisation puis une légère croissance de la communauté anglophone du Québec, ainsi qu'une expansion des communautés francophones en situation minoritaire dans l'ensemble du Canada. Et pourtant, le thème du recul du français est repris sans cesse.

Cela s'explique notamment par la progression constante de l'utilisation de l'anglais comme langue des affaires, du commerce international, de la recherche scientifique, des communications et du divertissement. Ce phénomène constitue un enjeu de taille pour les décideurs. Cependant, la minorité anglophone du Québec ne fait pas partie du problème.

Dès son élection, en septembre 2012, le Parti Québecois a proposé d'apporter des changements à la *Charte de la langue française*. J'ai clairement manifesté mes préoccupations quant aux conséquences que ces changements pourraient avoir sur les institutions de la communauté anglophone. J'ai aussi fait part de mon désaccord avec l'utilisation de statistiques pour déterminer la vitalité d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire, soit en se servant de la taille et du poids de la majorité pour définir les droits de la minorité et les services qui lui sont offerts.

Comme l'écrivait André Laurendeau dans *La Crise de la conscription, 1942* : « […] [S]i la force du nombre règle seule les rapports entre une majorité et une minorité ethniques, alors la vie en commun devient impossible, il ne reste qu'à se séparer. La minorité doit quitter la maison devenue inhabitable[1]. »

L'une des questions que l'on me pose fréquemment est de caractère général, et il est difficile d'y répondre : Où en est rendu le bilinguisme officiel? La réponse est souvent décevante : cela dépend. Le présent rapport tente d'expliquer cette réponse; en voici déjà un indice.

D'énormes changements sont survenus au cours du demi siècle qui s'est écoulé depuis la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Dorénavant, on trouve des écoles et des conseils scolaires de langue française partout au pays. Les programmes d'immersion connaissent beaucoup de succès. La

1. André Laurendeau, *La crise de la conscription : 1942*, Montréal, Les Éditions du Jour, 1962, p. 74.

plupart des premiers ministres des provinces sont bilingues. Plus de 90 p. 100 des postes désignés bilingues dans la fonction publique fédérale sont occupés par des personnes qui possèdent les compétences linguistiques requises.

Mais il y a encore des lacunes embarrassantes. Certaines institutions ne parviennent toujours pas à s'acquitter de leurs responsabilités. Les voyageurs ont de la difficulté à être servis dans la langue officielle de leur choix d'un bout à l'autre du pays. Le Commissariat reçoit encore des centaines de plaintes chaque année. On ne peut pas tenir pour acquis que les deux langues officielles sont utilisées de façon égale dans l'accueil des Canadiens, dans les communications avec eux, ou dans les milieux de travail fédéraux.

Ce qui ressort clairement, c'est l'importance du leadership. Lorsque les dirigeants prennent au sérieux la question des droits linguistiques et des responsabilités qui en découlent, les institutions qu'ils mènent agissent en conséquence. S'ils ne prennent pas cette question au sérieux, l'utilisation des deux langues officielles décline.

En février 2013, le premier ministre Stephen Harper m'a demandé d'assumer la fonction de commissaire aux langues officielles pendant une période additionnelle de trois ans. J'en ai été honoré et j'ai accepté avec grand plaisir.

Que nous réserve l'avenir au chapitre des langues officielles? Quels défis devrons-nous relever?

Bien sûr, il y aura une continuité dans certains domaines. Dans le contexte des compressions budgétaires et de la réduction du déficit, il faudra rappeler régulièrement aux institutions fédérales qu'elles doivent servir les Canadiens dans la langue officielle de leur choix, gérer des employés qui ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix et prendre des mesures positives pour favoriser la croissance et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. La question de l'accès à la justice dans les deux langues officielles demeurera importante, tout comme la nécessité pour les établissements postsecondaires de reconnaître leur responsabilité d'offrir aux étudiants des possibilités d'apprentissage en langue seconde. Comme le Canada accueille des immigrants de toutes les régions du monde, il sera d'autant plus important de veiller non seulement à ce qu'ils puissent bénéficier d'une formation linguistique, mais aussi à ce qu'ils comprennent le rôle que les langues officielles jouent dans l'identité canadienne.

Le Commissariat et moi-même continuerons de moderniser et d'améliorer notre mode de fonctionnement. La technologie transforme la façon dont nous travaillons et dont les citoyens communiquent avec nous. Les Canadiens ont des attentes élevées : ils veulent que les institutions publiques soient bien gérées, à l'écoute et transparentes, et nous nous efforçons de répondre à ces attentes. Nous déménagerons bientôt nos bureaux pour nous joindre à d'autres agents du Parlement, soit Élections Canada, le Commissariat à la protection de la vie privée et le Commissariat à l'information. Ce changement permettra le renforcement de notre indépendance ainsi que la création d'occasions pour ce qui est de la prestation des services en collaboration.

Dans les mois et les années à venir, plusieurs événements et anniversaires auront lieu, où il sera très important de mettre en lumière la dualité linguistique canadienne. Par exemple, des représentants du Commissariat ont travaillé en étroite collaboration avec les organisateurs des Jeux du Canada de 2013 à Sherbrooke et, de concert avec mon collègue François Boileau, commissaire aux services en français de l'Ontario, ils ont déjà eu des discussions avec les organisateurs des Jeux panaméricains et parapanaméricains de Toronto en 2015 pour leur faire part des leçons tirées des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver.

Au cours des trois prochaines années, le gouvernement fédéral a prévu une série de célébrations nationales pour souligner des anniversaires importants, célébrations qui mèneront au 150e anniversaire de la Confédération, en 2017. On commémorera notamment le 100e anniversaire du Royal 22e Régiment, le 200e anniversaire de la naissance de Sir John A. Macdonald, le centenaire de la Première Guerre mondiale et de la bataille de la crête de Vimy ainsi que le 70e anniversaire de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en 1945.

L'ouverture du Musée canadien de l'histoire, dans le cadre des célébrations de 2017, constituera le point culminant de ces commémorations.

J'ai toujours pensé que les anniversaires offrent l'occasion de sensibiliser le public, une occasion d'autant plus précieuse pour les gens qui étaient adultes à leur arrivée au Canada et qui n'ont pas étudié l'histoire du pays à l'école. Cependant, il importe que ces événements rendent compte du fait qu'il existe des interprétations divergentes de l'histoire du Canada, que des événements rappellent des souvenirs différents. Par exemple, l'époque de la Première Guerre mondiale évoque des souvenirs de sacrifice héroïque coexistant, avec un certain malaise, avec des histoires de conscription, d'insultes contre les Canadiens français et de soldats tirant sur les émeutiers anti-conscription à Québec.

De fait, la Première Guerre mondiale a eu pour conséquence de diviser le pays, tout en ayant eu un effet formateur. Les Canadiens francophones et anglophones ont vécu la guerre de manière très différente. Ainsi, au Québec, la Deuxième Guerre mondiale évoque autant la crise de la conscription en 1942, alors que les Québécois avaient voté à 80 p. 100 pour ne pas relever le gouvernement de William Lyon Mackenzie King de sa promesse de ne pas imposer la conscription, tandis que, dans le reste du pays, on avait voté à 80 p. 100 dans le sens contraire, que tout autre chose.

Il est donc essentiel que ces anniversaires soient un moment tant de réflexion que de célébration, et que l'on reconnaisse que les événements commémorés ont souvent été à l'époque la source de désaccords et de débats amers, à l'origine de dissensions, parfois même violents. Toute tentative de les présenter comme des moments d'unité patriotique faisant consensus n'aura au mieux rien de constructif et, au pire, provoquera des émotions linguistiques déplaisantes.

Tout cela se produit dans le contexte où le gouvernement du Parti Québécois au Québec redoute que le français soit menacé et qu'il ait besoin d'une meilleure protection. Et, compte tenu du débat entourant l'avenir du français, ainsi que des répercussions de ce débat sur la minorité anglophone du Québec, il est d'autant plus important que le gouvernement canadien et les institutions fédérales respectent l'esprit et la lettre de la *Loi sur les langues officielles*.

Juste avant la fin de l'exercice financier 2012-2013, le gouvernement fédéral a présenté sa *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018*. Quoiqu'il s'agisse d'une bonne nouvelle, le plan quinquennal ne prévoit pas de fonds pour la recherche, met fin au financement du projet pilote de l'École de la fonction publique du Canada, dans le cadre duquel de la formation et des tests linguistiques étaient offerts aux étudiants universitaires pour qu'ils puissent acquérir les compétences linguistiques nécessaires avant d'entrer dans la fonction publique, et réduit de façon importante le financement de l'éducation. Et, bien que ce soit une bonne chose que des fonds importants soient consacrés à la formation linguistique des immigrants, rien n'indique que cela aura un effet positif sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

L'immigration transforme le Canada et contribue, par le fait même, à l'évolution des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Alors que le pays connaît des changements démographiques importants, il est primordial que le gouvernement fédéral présente la dualité linguistique canadienne comme une valeur et un élément fondamental de l'identité canadienne.

Cinquante ans après la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, cela demeure un grand défi pour le Canada.

Prix d'excellence – Promotion de la dualité linguistique

Créé en 2009 par le commissaire aux langues officielles, le Prix d'excellence – Promotion de la dualité linguistique vise à faire connaître une personne ou une organisation qui n'est pas assujettie à la *Loi sur les langues officielles*, mais qui fait la promotion de la dualité linguistique au pays ou à l'étranger, ou qui contribue au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire du pays.

Cette année, le récipiendaire du Prix d'excellence est le jeune homme d'affaires Justin Morrow, fondateur, directeur général et président de Canadian Youth for French. La mission de son organisme : Inspirer une plus grande appréciation de la langue française au Canada tout en augmentant le nombre de Canadiens bilingues.

Le parcours de Justin est pour le moins inusité. Originaire du petit village sud-ontarien de Shedden, situé tout près de London, en Ontario, il est un athlète accompli au secondaire et désire poursuivre sa carrière de football à l'université. Après avoir tenté sa chance à Vancouver puis à Ottawa, il s'assure une place dans l'équipe de l'Université Laval, à Québec. Le seul hic : son dernier cours de français remonte à la neuvième année! Il accepte néanmoins le défi de s'entraîner, d'étudier et de vivre en français.

Armé d'une détermination féroce, il plonge dans l'immersion totale : une nouvelle langue et une nouvelle culture. Non seulement réussit-il à remporter le championnat national de football universitaire à deux reprises avec le Rouge et Or de Laval, il apprend aussi à maîtriser le français et reçoit diverses distinctions académiques.

L'aventure linguistique de Justin Morrow ne se termine pas là. Une fois diplômé, il n'a qu'une idée en tête : partager son expérience avec les étudiants des écoles secondaires anglaises partout au Canada. Il veut leur montrer tout le potentiel que représente l'apprentissage d'une seconde langue et d'une autre culture, et promouvoir l'idée que les avantages de maîtriser les deux langues officielles sont accessibles à tous. C'est à ce moment-là qu'il fonde l'organisme Canadian Youth for French.

Depuis 2009, M. Morrow entretient des dialogues avec les universités du Canada, comme l'Université de Saint-Boniface et l'Université Laval. Sa persévérance, son énergie et son optimisme sont chaudement applaudis à travers le pays. Ses idées et sa passion pour un idéal bilingue sont reconnues partout au Canada.

Dans la foulée de nombreuses rencontres nationales, Canadian Youth for French lance un portail Web, qui fait la promotion des établissements d'enseignement offrant des programmes ou des cours en français. Cette plateforme unique, s'adressant aux élèves et aux diplômés du secondaire ainsi qu'à leurs professeurs et conseillers en orientation, comprend un recueil des expériences postsecondaires en français langue seconde offertes au pays.

La vision du conseil d'administration de Canadian Youth for French est claire : Faire du Canada un pays où la « majorité » n'est plus francophone ou anglophone, mais plutôt bilingue; une majorité véritablement canadienne!

Et selon Justin Morrow lui-même, Canadian Youth for French s'enracine : « Ce n'est plus un gars avec une mission, c'est un organisme avec une mission! »

introduction

Introduction

Le rapport annuel 2012-2013 du commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, se veut un bilan de ses réalisations au cours de son premier mandat, qui s'est échelonné de 2006 à 2013[1]. Il sert aussi à examiner l'évolution de la dualité linguistique pendant cette période, notamment marquée par une grave crise financière et la montée fulgurante des médias sociaux.

Le présent rapport annuel aborde quatre grandes questions, faisant chacune l'objet d'une section particulière :

- Les Canadiens sont-ils davantage servis dans la langue de leur choix par le gouvernement fédéral?
- Les employés fédéraux se sentent-ils plus à l'aise de travailler dans la langue officielle de leur choix?
- Les communautés de langue officielle[2] sont-elles davantage en mesure de se développer, de s'épanouir et de réaliser leur plein potentiel?
- Les Canadiens ont-ils plus l'impression qu'auparavant de vivre dans un pays où la dualité linguistique est une valeur fondamentale?

Deux autres sections du rapport portent sur les vérifications effectuées et les plaintes reçues par le commissaire de 2006 à 2013, ainsi que sur l'évolution de son rôle au cours de cette même période.

Si ce rapport informe le public et les parlementaires des progrès accomplis en sept ans par le Canada en matière de dualité linguistique, il donne aussi une bonne idée des efforts qu'il reste à faire pour que l'égalité du français et de l'anglais devienne une réalité aux quatre coins du pays.

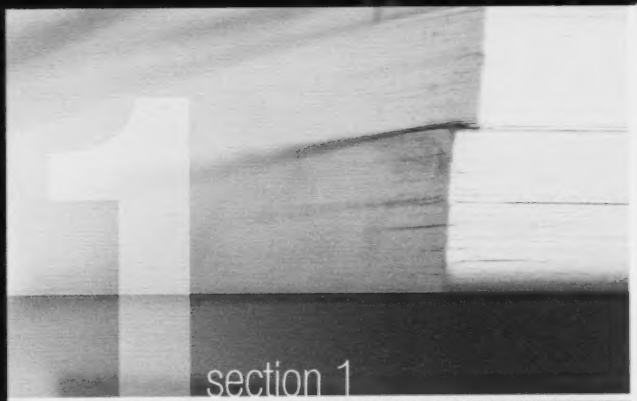
1. Dans l'ensemble du présent rapport, « 2006-2013 » désigne la période de sept ans qui s'étend de l'exercice financier 2006-2007 à celui de 2012-2013.
2. Dans l'ensemble du présent rapport, les communautés de langue officielle en situation minoritaire sont désignées par l'expression abrégée « communautés de langue officielle ».

En particulier, ce rapport insiste sur le fait que le renforcement de la dualité linguistique canadienne dépend d'abord et avant tout de la prise en compte par le gouvernement du Canada et par chaque institution fédérale[3] des différents éléments qui se retrouvent dans le cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Toutes les composantes de ce cercle sont essentielles, mais la plus importante est celle qui se trouve en son cœur : le leadership.

Sans leadership, le gouvernement du Canada et les institutions fédérales ne peuvent jouer le rôle moteur que l'on attend d'eux en matière de dualité linguistique, consolider les acquis ou réaliser des progrès qui profitent à chaque Canadien.

Sans leadership, les grandes transformations que subit actuellement la fonction publique fédérale (par exemple, les coupures de postes engendrées par les compressions budgétaires) pourraient irréversiblement nuire à la pleine concrétisation de l'égalité du français et de l'anglais au Canada, comme le garantit la *Loi*.

3. Dans l'ensemble du rapport, l'expression « institutions fédérales » désigne les institutions fédérales et les organismes fédéraux assujettis à la *Loi sur les langues officielles*.



section 1

MODULE 1.1
L'OFFRE ACTIVE DEMEURE LE MAILLON FAIBLE 4

MODULE 1.2
LES LANGUES OFFICIELLES DANS LES AÉROPORTS 5

MODULE 1.3
LES DROITS LINGUISTIQUES DU PUBLIC VOYAGEUR 10

MODULE 1.4
DES SERVICES OFFERTS PAR DES TIERS : LES MÊMES OBLIGATIONS LINGUISTIQUES 12

MODULE 1.5
AIR CANADA DEVANT LES TRIBUNAUX 14

MODULE 1.6
LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ RÉELLE DES DEUX LANGUES OFFICIELLES 16

MODULE 1.7
MÉDIAS SOCIAUX : LA *LOI* EST UN BON GUIDE 18

MODULE 1.8
CENTRE SECONDAIRE DE SAUVETAGE MARITIME DE QUÉBEC : UNE RESTRUCTURATION PROBLÉMATIQUE 20

MODULE 1.9
APERÇU DES OBSERVATIONS MENÉES DE 2006 À 2013 21

MODULE 1.10
PLAINTES LIÉES À LA PARTIE IV, DE 2006 À 2013 28

Puis-je être servi par le gouvernement fédéral dans la langue officielle de mon choix?

Il est grand temps que toutes les institutions fédérales comprennent que les langues officielles sont au cœur même de leurs échanges avec les citoyens ou les voyageurs, que ce soit par des moyens traditionnels, comme le téléphone, ou plus novateurs, comme les médias sociaux. Par conséquent, un service inadéquat en français ou en anglais n'est pas et ne sera jamais un service de qualité.

Conformément à la *Loi sur les langues officielles*, il incombe donc aux institutions fédérales de faire l'offre active verbale de leurs services, c'est-à-dire d'informer le public que leurs services sont offerts en français et en anglais. Ainsi, les citoyens et les voyageurs savent qu'ils peuvent être servis dans la langue officielle de leur choix et qu'ils n'ont pas à être mal à l'aise de le demander. Beaucoup d'institutions ne se conforment pas à cette obligation. Pourtant, avec une bonne dose de leadership, toutes pourraient généraliser l'utilisation par leurs employés de formules d'accueil comme « Bonjour! Hello! ».

L'offre active en personne est, avant toute chose, affaire de leadership. Comment expliquer alors que, par exemple, l'expérience du public voyageur varie grandement au sein même d'un aéroport et d'un aéroport à l'autre? Les administrations aéroportuaires et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien notamment n'ont-elles pas un grand rôle à jouer dans la prestation de services dans les deux langues officielles au public voyageur?

Les institutions fédérales doivent faire l'offre active de leurs services, mais elles ne doivent pas s'arrêter là. Elles doivent aussi veiller à ce que ces services soient réellement disponibles dans les deux langues officielles, et à ce qu'en toutes circonstances, ils soient de qualité égale en français et en anglais.

Les institutions fédérales ont la réputation de bien servir les Canadiens et elles déploient des efforts importants, dans un contexte économique difficile, pour conserver cette image de marque. Toutefois, ce n'est qu'en se conformant pleinement à la *Loi* qu'elles respecteront véritablement les droits des citoyens et des voyageurs, et qu'elles fourniront des services de façon satisfaisante et efficace.

1.1 L'offre active demeure le maillon faible

ENJEU

La *Loi sur les langues officielles* exige des institutions fédérales qui ont des obligations linguistiques en matière de communications avec le public et de prestation de services qu'ils informent les membres du public de leur droit d'être servis en français ou en anglais. Les institutions doivent faire l'offre active de leurs services visuellement, par exemple à l'aide d'un pictogramme « Français / English », et verbalement, en personne, avec une formule d'accueil bilingue comme « Bonjour! Hello! ». Toutefois, celle-ci ne fait toujours pas partie de la culture des institutions fédérales.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Les résultats des observations anonymes réalisées par le Commissariat de 2006 à 2013 montrent que la plupart des 63 institutions fédérales évaluées faisaient bien l'offre active visuelle de leurs services dans leurs bureaux désignés bilingues. Par contre, très peu d'institutions ont obtenu de bons résultats en ce qui concerne l'offre active en personne. En effet, 9 fois sur 10, l'institution fédérale évaluée a obtenu une note inférieure à 60 p. 100.

Le mauvais rendement des institutions fédérales en matière d'offre active en personne a mené le commissaire à formuler des recommandations spécifiques sur cette question dans plusieurs rapports de vérification. D'ailleurs, dans son rapport annuel de 2009-2010, le commissaire a notamment recommandé aux institutions d'évaluer si de nouvelles stratégies d'offre active leur permettraient de mieux informer les Canadiens de leurs droits linguistiques en matière de services.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Certaines institutions fédérales ont réagi aux travaux et aux interventions du commissaire en prenant des mesures pour bonifier l'offre active de leurs services. Ainsi, un nombre croissant d'entre elles, comme Service Canada et Service correctionnel Canada, ont réalisé ou réalisent maintenant leurs propres observations en matière d'offre active.

La question de l'offre active intéresse aussi les organismes communautaires. Par exemple, en 2012, la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse et la Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador ont mené des enquêtes et publié des rapports concernant la qualité des services en français au sein d'institutions fédérales, y compris l'offre active.

L'offre active en personne constitue encore aujourd'hui un des maillons faibles du rendement des institutions fédérales. Celles-ci devront redoubler d'ardeur pour respecter la lettre et l'esprit de la *Loi*.

PISTES D'AVENIR

En l'absence d'une offre active en personne, les Canadiens sont généralement peu enclins à demander de recevoir leurs services dans la langue officielle de leur choix.

Certaines institutions ont fait un pas dans la bonne direction et mesurent leur rendement en tenant compte des éléments du cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi* [1]. Cependant, la vérification ne constitue que l'un des éléments du cercle. Le commissaire s'attend notamment à ce que les institutions fassent preuve de leadership et prennent des mesures pour que l'offre active en personne devienne un véritable réflexe.

PARCS CANADA, UN CHEF DE FILE

Parcs Canada a déployé des efforts considérables pour faire de l'offre active une partie intégrale de sa culture organisationnelle. En 2009, l'institution fédérale a produit une trousse de formation sur l'offre active, intitulée *Bonjour! / Hello!*, qui comprend un DVD, un cahier d'exercices et un CD. Ce projet a connu un tel succès que la vidéo a été distribuée dans d'autres ministères, à qui elle sert toujours de modèle. Menée en 2012, la dernière vérification du commissaire aux langues officielles auprès de Parcs Canada a révélé que l'institution met toujours en œuvre ses bonnes pratiques en matière d'offre active et que celles-ci génèrent les résultats escomptés. En effet, l'offre active était systématiquement faite dans la plupart des sites visités.

1. Pour de plus amples renseignements sur le cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, voir page 2.

Les langues officielles dans les aéroports 1.2

ENJEU

Aux termes de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* qui en découle, le public a le droit de recevoir des services en français et en anglais dans les aéroports canadiens désignés bilingues[2].

OBSERVATIONS

En 2012, le Commissariat a effectué 1 792 observations[3] dans huit aéroports internationaux au Canada, afin de vérifier comment les administrations aéroportuaires et les institutions fédérales s'acquittaient de leurs obligations prévues à la partie IV de la *Loi*, qui porte sur les communications avec le public et la prestation des services. La liste comprenait d'abord les cinq aéroports (Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver) où le Commissariat avait mené des observations en 2008. Afin de dresser un portrait plus large du rendement des aéroports dans l'ensemble du pays, trois aéroports (Québec, Winnipeg et Edmonton) ont été ajoutés à cette liste en 2012.

Le Commissariat a examiné la prestation des services par :

- les administrations aéroportuaires, y compris les locataires commerciaux sous leur autorité, comme les restaurants et les entreprises de location de voitures;
- Air Canada, pour ce qui est des services offerts en vol et au sol;
- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, plus particulièrement ses tiers fournissant des services de contrôle.

Au cours des observations, les institutions ont été évaluées en fonction des trois critères suivants :

- Offre active visuelle : Des éléments visuels doivent indiquer que les services sont disponibles en français et en anglais;
- Offre active en personne : Les employés doivent utiliser une formule d'accueil bilingue, comme « Bonjour! Hello! », afin d'indiquer que les services sont disponibles en français et en anglais;
- Disponibilité des services : Les services doivent être disponibles dans la langue officielle de la minorité linguistique.

RÉSULTATS GLOBAUX

Le tableau 1 présente les résultats mitigés obtenus au cours des observations menées en 2012. Bien que la plupart des institutions aient obtenu de très bons résultats sur le plan de l'offre active visuelle, à l'exception des administrations aéroportuaires de Toronto, de Winnipeg et d'Edmonton, il y a encore beaucoup de place à l'amélioration sur les plans de l'offre active en personne et, pour certaines institutions, de la disponibilité des services dans la langue de la minorité linguistique.

Comme l'ont montré les observations menées en 2008, peu d'employés ont l'habitude de faire l'offre active en personne, même s'ils sont bilingues. Les gestionnaires doivent s'assurer que les employés de première ligne connaissent leur responsabilité d'informer le public de la disponibilité des services dans les deux langues officielles. Ils doivent aussi s'assurer que ces employés offrent de façon active les services en français et en anglais.

En outre, le tableau 1 montre que les institutions en mesure de fournir des services en français et en anglais omettent trop souvent de faire l'offre active en personne des services dans les deux langues officielles. Les observateurs ont dû demander des services dans la langue officielle de la minorité linguistique pour savoir s'ils étaient effectivement disponibles dans cette langue.

2. Les aéroports qui accueillent plus d'un million de passagers par année sont tenus d'offrir des services en français et en anglais.

3. Le Commissariat a consulté Statistique Canada afin de déterminer le nombre d'observations nécessaires pour constituer un échantillon représentatif.

TABLEAU 1
OBSERVATIONS MENÉES DANS LES AÉROPORTS EN 2012

INSTITUTION			AÉROPORT															
			Aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax		Aéroport international Jean Lesage de Québec		Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal		Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa		Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto		Aéroport international James Armstrong Richardson de Winnipeg		Aéroport international d'Edmonton		Aéroport international de Vancouver	
			Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note globale* (%)	Note (%)	Note
	Administrations aéroportuaires et locataires commerciaux sous leur autorité	Offre active visuelle	84	27	100	85	94	88	98	47	54	25	51	21	49	24	83	25
		Offre active en personne	0		26		51		5		1		0		0		8	
		Service disponible	17		99		98		44		24		18		23		12	
	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	Offre active visuelle	100	59	100	91	100	95	100	79	100	46	100	72	100	64	100	48
		Offre active en personne	45		68		75		69		36		76		76		46	
		Service disponible	50		95		100		76		32		62		48		31	
	Air Canada	Offre active visuelle	100	75	100	87	97	90	100	89	100	71	100	72	98	75	98	73
		Offre active en personne	12		33		55		48		12		12		17		22	
		Service disponible	87		100		100		99		81		83		86		81	

* La note globale est la note pondérée combinée des trois critères. L'offre active visuelle et l'offre active en personne comptent chacune pour 20 p. 100, 40 p. 100 en tout), et la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique compte pour 60 p. 100.

COMPARABILITÉ DES RÉSULTATS DE 2008 ET DE 2012

De façon générale, depuis les observations de 2008, Air Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ont amélioré leur rendement, tandis que les administrations aéroportuaires n'ont pas connu d'améliorations importantes. En fait, les administrations aéroportuaires de Halifax, de Toronto et de Vancouver ont même obtenu des notes inférieures à celles obtenues en 2008 (tableau 2).

En 2008 et en 2012, les institutions fédérales à l'aéroport de Montréal, où le français est la langue officielle majoritaire, ont été les seules à obtenir de façon constante des notes supérieures à 80 p. 100 relativement aux services dans la langue officielle de la minorité linguistique.

Bien qu'il y ait eu une certaine amélioration depuis 2008, toutes ces institutions, surtout celles situées à l'extérieur du Québec, doivent fournir un effort systématique afin d'offrir une meilleure expérience globale dans la langue officielle de la minorité linguistique.

ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES

Le tableau 1 montre que près des deux tiers des administrations aéroportuaires ont obtenu des notes élevées en matière d'offre active visuelle, ce qui signifie qu'elles prennent cette exigence au sérieux. Cependant, les administrations aéroportuaires de Toronto, de Winnipeg et d'Edmonton doivent améliorer leurs efforts à ce chapitre.

À l'opposé, les résultats liés à l'offre active en personne ont été très faibles pour l'ensemble des aéroports. Seules les administrations aéroportuaires de Montréal et de Québec ont

TABLEAU 2

NOTES GLOBALES* OBTENUES À LA SUITE DES OBSERVATIONS MENÉES DANS LES AÉROPORTS EN 2008 ET EN 2012**

INSTITUTION		AÉROPORT				
		Aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax (%)	Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (%)	Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa (%)	Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto (%)	Aéroport international de Vancouver (%)
ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES	2008	34	87	46	33	28
	2012	27	88	47	25	25
ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN	2008	36	86	51	25	29
	2012	59	95	79	46	48
AIR CANADA	2008	56	89	71	59	34
	2012	75	90	89	71	73

* La note globale est une note pondérée combinée des trois critères. L'offre active visuelle et l'offre active en personne comptent chacune pour 20 p. 100 (40 p. 100 en tout), et la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique compte pour 60 p. 100.

** Les résultats d'observations présentent le rendement des institutions fédérales lors de périodes d'observation données en 2008 et en 2012. Ils ne donnent pas d'indication sur l'évolution du rendement respectif des institutions dans chacun des aéroports.

obtenu des notes supérieures à 10 p. 100, soit respectivement 51 p. 100 et 26 p. 100, alors que la moitié des administrations aéroportuaires ont obtenu des notes de 0 p. 100 ou de 1 p. 100.

En 2012, deux administrations aéroportuaires ont reçu des notes presque parfaites en ce qui concerne la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique, soit Montréal (98 p. 100) et Québec (99 p. 100). Les autres ont obtenu des notes inférieures à 45 p. 100.

Fait intéressant à noter : Nonobstant les notes, aucune différence substantielle n'a été remarquée au chapitre de la disponibilité des services dans les deux langues officielles au public voyageur avant et après la zone de contrôle de sécurité.

ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien a amélioré son rendement depuis 2008. En 2012, elle a reçu des notes parfaites relativement à l'offre active visuelle dans tous les aéroports où des observations ont été menées. Cependant, elle doit améliorer l'offre active en personne et la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique.

Dans cinq des huit aéroports ayant fait l'objet d'observations, les agents de contrôle embauchés par les tiers de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ont effectué l'offre active de services dans les deux langues officielles dans au moins 68 p. 100 des cas. Dans quatre aéroports sur huit, les agents de contrôle étaient en mesure de fournir des services dans la langue officielle de la minorité linguistique dans au moins 62 p. 100 des cas. Quant aux agents de contrôle à Montréal et à Québec, ils ont obtenu d'excellentes notes pour ce qui est de la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique, soit respectivement 100 p. 100 et 95 p. 100. Cependant, leur rendement n'a pas été aussi élevé sur le plan de l'offre active en personne.

AIR CANADA

Air Canada a aussi considérablement amélioré son rendement depuis 2008. En 2012, le transporteur national a effectué l'offre active visuelle à 100 p. 100 dans cinq aéroports, et a obtenu des notes presque parfaites dans les trois autres.

Le transporteur a également obtenu des notes élevées en ce qui a trait à la disponibilité des services dans la langue officielle de la minorité linguistique. Dans les huit aéroports, les résultats d'Air Canada allaient de « parfaits » (100 p. 100) à Québec et à Montréal, à « très bons » (81 p. 100) à Edmonton et à Toronto.

Air Canada doit toutefois améliorer son rendement en ce qui a trait à l'offre active en personne[4], alors que, même à Montréal, il l'a fait dans seulement 55 p. 100 des cas. Dans cinq autres aéroports, il l'a fait dans moins de 25 p. 100 des cas. En comparant les notes obtenues par Air Canada dans les airs et au sol, on constate que les services en vol (44 p. 100) du transporteur génèrent de bien meilleurs résultats que ses services au sol (17 p. 100).

Air Canada fait appel à un personnel bilingue disponible 24 heures sur 24. Pourtant, si l'offre active en personne n'est pas faite de façon

TABLEAU 3
OBSERVATIONS RÉALISÉES AUX POINTS DE SERVICE D'AIR CANADA EN 2012

	SERVICES AU SOL (%)	SERVICES EN VOL (%)
OFFRE ACTIVE VISUELLE	99	100
OFFRE ACTIVE EN PERSONNE	17	44
SERVICE DISPONIBLE	85	97

4. L'offre active en personne a été l'une des nombreuses questions traitées par le commissaire dans le cadre de sa vérification de la prestation des services aux passagers d'Air Canada (voir le module 1.3, page 10).

systématique, comment le public saura-t-il que les services sont en tout temps disponibles en français et en anglais? Et comment les voyageurs sauront-ils qu'ils peuvent communiquer dans la langue officielle de leur choix?

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Après examen de l'expérience globale d'un voyageur moyen en ce qui concerne les services reçus des institutions fédérales dans les huit aéroports observés en 2012, on note que les aéroports de Montréal et de Québec offrent de meilleurs services dans la langue officielle de la minorité linguistique que les autres aéroports. Celui d'Ottawa s'est classé au troisième rang. Dans les cinq autres, les voyageurs à la recherche de services en français risquent de vivre une expérience médiocre, dans le meilleur des scénarios.

La situation concernant l'offre active en personne est particulièrement inacceptable. La plupart des points de services ont obtenu un résultat moyen ou faible à ce chapitre et certains, comme ceux des administrations aéroportuaires de Halifax, d'Ottawa, de Toronto, de Winnipeg, d'Edmonton et de Vancouver, ont obtenu des résultats lamentables allant de 0 à 8 p. 100.

Cette situation doit être corrigée immédiatement. Si les institutions fédérales ne se conforment pas à l'article 28 (partie IV) de la *Loi* ou, autrement dit, si elles omettent de faire l'offre active en personne, de nombreux voyageurs ne sauront donc pas que les services sont ou devraient être disponibles en français et en anglais. Par conséquent, les voyageurs qui parlent la langue officielle de la minorité linguistique ne seront probablement pas servis dans la langue officielle de leur choix.

PISTES D'AVENIR

Le commissaire est à organiser une campagne d'information afin de renseigner les voyageurs qu'ils ont des droits linguistiques et que les institutions fédérales doivent les respecter.

Afin de garantir que les droits linguistiques du public voyageur prévus à la partie IV de la *Loi* sont respectés, les institutions fédérales doivent porter davantage attention à leur devoir d'informer le public de la disponibilité des services dans les deux langues officielles. Dans les aéroports canadiens désignés bilingues, les administrations aéroportuaires, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et Air Canada doivent offrir activement leurs services en français et en anglais, non seulement visuellement mais aussi en personne.

Pendant les Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver, alors que toute la planète avait les yeux rivés sur le Canada, certaines des institutions fédérales offrant des services au public voyageur ont démontré qu'elles pouvaient redoubler d'ardeur et s'acquitter de l'ensemble de leurs obligations linguistiques. Elles ont prouvé qu'il est effectivement possible de se conformer à l'intégralité des articles de la *Loi*. Il s'agit simplement de faire preuve de leadership en tout temps plutôt que de le faire uniquement pour une occasion spéciale.

1.3 Les droits linguistiques du public voyageur

ENJEU

Conformément à la *Loi sur les langues officielles*, les institutions fédérales doivent offrir au public voyageur des services en français et en anglais. Toutefois, plusieurs institutions peinent à s'acquitter des obligations que leur confère la *Loi* à cet égard. À preuve, les services au sol, qui comprennent les services offerts aux aéroports et aux postes frontaliers, ont fait l'objet de 20 p. 100 des plaintes touchant la partie IV de la *Loi*, qui a trait aux communications avec le public et à la prestation des services, et reçues par le commissaire depuis 2006.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

De 2006 à 2013, le commissaire a pris diverses mesures afin de remédier à la situation.

En outre, le commissaire a mené en 2007-2008 une vérification de la gestion du programme des langues officielles de l'Administration de l'aéroport international d'Halifax au sujet des communications avec le public voyageur et de la prestation de services à son intention. Dans le cadre du rapport de vérification, le commissaire a formulé neuf recommandations, dont le renforcement du cadre de responsabilisation des autorités aéroportuaires et celui du plan d'action en matière de langues officielles, l'élaboration d'une politique linguistique officielle et d'une stratégie de communication, ainsi que l'examen de la désignation linguistique des postes.

En décembre 2012, le commissaire a entamé un suivi de vérification afin d'évaluer les mesures prises par l'Administration de l'aéroport international d'Halifax pour mettre en œuvre ses recommandations, et de faire rapport à ce sujet. Il a été encouragé par les efforts déployés par l'Administration en vue de la mise en œuvre de certaines recommandations formulées dans le suivi. Toutefois, beaucoup reste à faire pour mettre en œuvre les recommandations du commissaire en vue de l'amélioration de la gestion, par l'Administration, du programme des langues officielles. Le commissaire lui a demandé de produire un plan d'action qui comprend des échéances pour la mise en œuvre de ses recommandations.

Dans son rapport de vérification de 2011 sur la prestation des services en français et en anglais aux passagers d'Air Canada, le commissaire recommandait au transporteur national de « prendre des mesures concrètes et efficaces pour sensibiliser les gestionnaires, les directeurs et les agents de bord ainsi que les agents principaux et agents, ventes et service clientèle, à leurs responsabilités liées à l'offre active et à la prestation de services bilingues en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* »[5].

En réponse à cette recommandation, Air Canada a présenté un plan d'action dans lequel le transporteur s'engageait à prendre toutes les mesures possibles pour communiquer efficacement à ses employés leurs responsabilités en matière de langues officielles. Il s'engageait aussi à passer en revue et à mettre à jour les exigences linguistiques imposées aux employés d'Air Canada et de ses sociétés affiliées.

Au printemps 2013, le commissaire a entamé un suivi de vérification afin d'évaluer les progrès de la mise en œuvre du plan d'action d'Air Canada.

Aussi, de 2006 à 2013, le commissaire a enquêté sur 156 plaintes déposées contre l'Agence des services frontaliers du Canada, située au troisième rang des institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes recevables liées à la partie IV de la *Loi*.

5. Commissariat aux langues officielles, *Vérification de la prestation des services en français et en anglais aux passagers d'Air Canada*, Ottawa, 2011, p. 7. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/audit_verification_092011_p9_f.php), consultée le 31 mars 2013.

En 2012, le commissaire a enquêté sur plusieurs plaintes de voyageurs qui revenaient au Canada en passant par des points d'entrée situés dans le sud de l'Ontario. Les plaignants ont signalé que les employés de l'Agence des services frontaliers du Canada n'avaient ni fait l'offre active de services bilingues ni fourni de services en français, même lorsqu'il était évident que le voyageur en avait besoin.

Le commissaire a rencontré à deux reprises le comité exécutif de l'Agence des services frontaliers du Canada. Le Commissariat a aussi organisé des réunions avec les gestionnaires locaux ainsi que les agents des services frontaliers de l'Ontario.

Entre 2006 et 2013, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien a fait l'objet de 116 plaintes recevables, se situant au cinquième rang des institutions ayant fait l'objet de plaintes liées à la partie IV de la *Loi*.

Au cours des deux dernières années, le commissaire a mené des enquêtes formelles pour donner suite à trois plaintes déposées contre l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. Dans ces cas, les plaignants avançaient que les agents de contrôle de sécurité à l'emploi de tiers offrant des services pour le compte de l'institution fédérale ne s'étaient pas adressés à eux en français, n'avaient pas été en mesure de parler français ou n'avaient pas demandé l'aide d'un collègue pouvant s'exprimer en français.

Les observations menées dans les aéroports par le Commissariat en 2008 et en 2012 révèlent que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien a amélioré son rendement global en matière de service au public[6]. Malgré cela, l'institution peine toujours à exiger que les agents de contrôle à l'emploi de ses tiers offrent des services dans les deux langues officielles et servent les voyageurs dans la langue officielle de leur choix, et ce, en tout temps. Les procédures opérationnelles de l'institution destinées aux tiers ne stipulent pas clairement que les agents de contrôle de sécurité doivent faire l'offre active en personne et fournir des services bilingues à toutes les étapes du processus de contrôle de sécurité. Le commissaire estime que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien doit être plus rigoureuse dans la surveillance de ses tiers ainsi que de leurs agents de contrôle quant au degré selon lequel ces derniers respectent les obligations conférées à l'institution par la *Loi*.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Ces exemples montrent que les institutions fédérales déploient des efforts afin de respecter les droits accordés au public voyageur par la partie IV de la *Loi*. Toutefois, elles doivent faire beaucoup plus pour garantir l'offre systématique de services au sol de qualité égale en français et en anglais.

PISTES D'AVENIR

Les institutions fédérales au service du public voyageur peuvent améliorer leur degré de conformité à la partie IV de la *Loi*, notamment si elles appliquent tous les éléments du cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi*[7].

Afin d'aider les institutions fédérales à s'acquitter des obligations que leur confère la partie IV à l'égard du public voyageur, le commissaire a pris certaines mesures. Par exemple, il compte demander à l'Administration de l'aéroport international d'Halifax de produire, dans le cadre du suivi de la vérification, un plan d'action qui comprend des échéances pour la mise en œuvre des recommandations de la vérification. Sera aussi mise sur pied une campagne d'information afin de renseigner les voyageurs qu'ils ont des droits linguistiques et que les institutions fédérales doivent respecter ces droits.

6. Pour de plus amples renseignements sur les observations du Commissariat menées auprès de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, voir le module 1.2, à la page 5.

7. Pour de plus amples renseignements sur le cercle vertueux de mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, voir page 2.

1.4 Des services offerts par des tiers : les mêmes obligations linguistiques

ENJEU

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a apporté d'importants changements à ses modes de prestation de services au public. Ainsi, il a davantage recours à des tiers, en faisant notamment appel à la sous-traitance, à la dévolution, aux partenariats ou à la privatisation. Par exemple, des concessionnaires postaux agissent au nom de la Société canadienne des postes, des entreprises de sécurité sont mises sous contrat par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, et Air Canada fait appel à des transporteurs contractuels comme Jazz.

Dans la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, qui concerne les communications avec le public et la prestation des services, l'article 25 stipule que chaque institution fédérale doit veiller à ce que les tiers agissant pour son compte respectent les mêmes obligations linguistiques que lui incombe la partie IV de la *Loi*. Toutefois, certaines institutions fédérales ne respectent pas cette obligation, et ce, de façon récurrente.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Les travaux réalisés par le commissaire entre 2006 et 2013 montrent que deux grands obstacles nuisent au plein respect de l'article 25 de la *Loi*. D'abord, les employés des tiers agissant pour le compte des institutions fédérales possèdent souvent une connaissance insuffisante du français ou de l'anglais. Ensuite, même si les institutions fédérales ont généralement l'habitude d'inclure des clauses linguistiques dans les ententes les liant à des tiers, elles ne prennent pas systématiquement les mesures nécessaires pour en assurer le plein respect.

Le rapport de vérification de la gestion du programme des langues officielles à l'Administration de l'aéroport international d'Halifax, publié en 2010, donne une idée de la manière dont certaines institutions devraient encadrer leurs tiers. Dans ce rapport, le commissaire recommande la mise en place de mesures novatrices pour amener les tiers à respecter leurs obligations en matière de langues officielles. L'Administration devrait aussi mettre en place des mécanismes formels pour surveiller la conformité des tiers à la *Loi*.

Ayant pris fin en 2013, une enquête menée par le commissaire a révélé l'importance de mettre en place des mécanismes formels d'évaluation. L'enquête visait notamment à déterminer si Ressources humaines et Développement des compétences Canada avait respecté ses obligations conférées par la partie IV de la *Loi* (en particulier l'article 25) lors de la mise en œuvre de l'Entente Canada–Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail.

Dans son rapport, le commissaire a d'abord conclu que le gouvernement de la Colombie-Britannique a agi pour le compte de Ressources humaines et Développement des compétences Canada dans le cadre de la mise en œuvre des services d'emploi découlant de l'Entente. Le Ministère conserve donc la responsabilité ultime d'assurer que les services offerts par l'entremise de la province en matière d'emploi respectent le principe de l'égalité réelle[8] du français et de l'anglais.

Le commissaire a ensuite déterminé que le nouveau mode de prestation des services mis en place par la province ne permettait pas au public de recevoir des services d'aide à l'emploi

8 Pour de plus amples renseignements sur l'égalité réelle, voir le module 1.6, à la page 16.

de qualité égale en français et en anglais. Il a donc statué que Ressources humaines et Développement des compétences Canada ne s'était pas acquitté de ses obligations imposées par l'article 25 de la *Loi*. Le commissaire a particulièrement recommandé au Ministère de mettre en place des mécanismes de suivi et de surveillance formels et permanents afin que le gouvernement de la Colombie-Britannique respecte les clauses linguistiques prévues dans l'Entente.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Dans le contexte économique actuel, les institutions fédérales sont de plus en plus tentées de recourir à des stratégies de réduction des coûts d'exploitation en faisant appel à des tiers. Lorsque cette approche a des effets négatifs sur l'accès des Canadiens à des services dans la langue officielle de leur choix, la passivité des institutions est inacceptable. Celles-ci ne peuvent se contenter de seulement faire des efforts pour remplir les obligations linguistiques prévues à l'article 25 de la *Loi*, elles doivent obtenir des résultats. En effet, le public canadien a le droit de recevoir des services de qualité égale en français et en anglais de la part des institutions fédérales, même lorsqu'un tiers agit pour leur compte.

L'INCIDENCE DES TIERS SUR LES COMMUNAUTÉS DE LANGUES OFFICIELLES

Avant de recourir à de nouveaux modes de prestation des services, il faut aussi considérer la question de la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans son rapport annuel de 2009-2010, le commissaire aux langues officielles a recommandé au premier ministre de Canada « de prendre toutes les mesures requises pour faire en sorte que les nouvelles initiatives d'instauration d'un mode alternatif de prestation de services [...] n'aient aucun effet négatif sur les droits linguistiques des Canadiens, en particulier les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire »[9].

PISTES D'AVENIR

Les institutions fédérales doivent mettre en œuvre de façon proactive les outils et processus nécessaires pour assurer le respect intégral de leurs obligations linguistiques en matière de services au public, de même que pour évaluer le rendement réel à ce chapitre des tiers agissant pour leur compte.

9. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2009-2010 : Au-delà des obligations*, vol. 1, Ottawa, 2010, p. 26. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/ar_ra_2009_10_p7_f.php#Decentralisation_ou_fragilisation) consultée le 31 mars 2013.

1.5 Air Canada devant les tribunaux

ENJEU

Air Canada, le principal transporteur du pays, éprouve toujours de la difficulté à respecter la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, qui porte notamment sur les communications avec le public voyageur et les services offerts à cette clientèle.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Le commissaire a mené plusieurs enquêtes sur des plaintes reçues au sujet du transporteur et de son rendement en matière de communications avec le public et de prestation des services. De 2006 à 2013, 369 plaintes stipulaient qu'Air Canada n'avait pas fait l'offre active de ses services à bord de ses avions ou au sol, ou qu'elle n'avait pas fourni de services dans les deux langues officielles au public voyageur.

Malheureusement, les Canadiens et le commissaire sont parfois contraints de faire appel aux tribunaux pour obtenir d'Air Canada une réponse satisfaisante aux plaintes qui le concernent.

En 2007, dans la foulée de l'affaire *Air Canada c Thibodeau*, le commissaire a voulu se faire entendre devant la Cour fédérale d'appel en vue de clarifier les obligations linguistiques d'Air Canada concernant ses filiales et découlant de l'article 10 de la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* et de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Dans son jugement, la Cour fédérale d'appel a confirmé qu'il ne suffit pas à Air Canada de faire des efforts pour remplir les obligations linguistiques prévues à la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Comme cette loi vise l'atteinte de résultats précis, le transporteur doit veiller à ce que le public voyageur ait un accès égal à ses services dans l'une ou l'autre langue officielle, que ces services soient offerts par Air Canada ou par des tiers agissant en son nom.

En plus de conclure qu'une attitude passive ne suffit pas en matière de langues officielles, la Cour fédérale d'appel a critiqué la nature oppressive de l'appel interjeté par Air Canada, et lui a ordonné de verser une compensation de 7 000 $ à M. Thibodeau, un dédommagement exceptionnel dans une cause de cette nature.

En 2010, le commissaire est de nouveau intervenu dans un recours intenté en Cour fédérale par M. et Mme Thibodeau. Cette deuxième poursuite visait à clarifier les obligations linguistiques d'Air Canada et de Jazz dans le cadre de vols internationaux. Les Thibodeau cherchaient aussi à obtenir une compensation pour les manquements systémiques d'Air Canada à ses obligations prévues par la *Loi sur les langues officielles*.

En cour, le transporteur a nié que les manquements à ses obligations soient systémiques. Il a aussi soutenu que la Convention de Montréal, une entente internationale sur la responsabilité des transporteurs aériens, limite le pouvoir de la Cour fédérale d'accorder des dommages et intérêts pour des infractions à la *Loi sur les langues officielles*.

En 2011, la Cour fédérale a réitéré que la *Loi sur les langues officielles* a une nature quasi constitutionnelle et qu'elle doit primer en cas de conflit avec d'autres lois. La Cour a également conclu que ni Air Canada ni Jazz n'avaient entièrement acquis le réflexe de mettre en place

de façon proactive les outils et les procédures nécessaires pour satisfaire à leurs obligations en matière de langues officielles, pour évaluer leur rendement à cet égard et pour établir des objectifs en vue d'une amélioration.

Ces conclusions ont mené la Cour à statuer qu'Air Canada avait effectivement un problème systémique à l'égard des langues officielles. Par conséquent, elle a ordonné à Air Canada d'envoyer une lettre d'excuses aux Thibodeau et de leur payer des dommages de 12 000 $. Le tribunal a aussi ordonné au transporteur de déployer tous les efforts nécessaires pour respecter la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* et de mettre en place un système de surveillance pour mieux cerner, documenter et quantifier l'ampleur de ses manquements possibles en matière de langues officielles.

Air Canada a porté ce jugement devant la Cour d'appel fédérale, qui a conclu que la Cour fédérale ne pouvait ordonner du transporteur qu'il paie des dommages et intérêts pour des manquements survenus dans le cadre de vols internationaux, en raison des dispositions de la Convention de Montréal. La Cour d'appel fédérale a aussi renversé la conclusion de la Cour fédérale au sujet des manquements systémiques de la part d'Air Canada.

Le jugement de la Cour d'appel fédérale a des effets considérables sur la portée de la *Loi sur les langues officielles* et sur l'efficacité des pouvoirs réparateurs de la Cour fédérale. Les Thibodeau et le commissaire ont donc demandé et reçu l'autorisation de porter cette cause devant la Cour suprême du Canada.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Depuis 1988, la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* assujettit le transporteur à la *Loi sur les langues officielles*. Certaines dispositions confèrent aussi des obligations à ses tiers, comme Jazz, mais n'ont pas pour effet de les assujettir directement à la *Loi sur les langues officielles*. Par conséquent, lorsque le commissaire reçoit des plaintes alléguant que Jazz n'a pas offert ou fourni des services dans l'une ou l'autre langue officielle, il doit enquêter sur les agissements d'Air Canada (au nom de qui Jazz agit) plutôt que sur Jazz lui-même. Il ne peut non plus faire des recommandations visant directement Jazz.

Une telle situation requiert une clarification législative des obligations linguistiques d'Air Canada et de ses tiers[10]. Pour corriger cette importante lacune, le ministre des Transports a déposé le projet de loi C-17 en octobre 2011. Cependant, puisqu'il s'agit du quatrième projet de loi sur cette question (les trois précédents ayant expiré au *Feuilleton* en 2005, en 2006 et en 2007), et malgré le fait que le commissaire a formulé des recommandations précises à ce sujet dans le cadre de deux rapports annuels consécutifs (2008-2009 et 2009-2010), le gouvernement ne semble pas accorder toute la priorité que mérite ce projet de loi modificatif.

En outre, bien que l'assujettissement d'Air Canada à la *Loi sur les langues officielles* ne pose aucune ambiguïté, le transporteur continue d'interpréter ses obligations linguistiques de façon limitative. Il est déplorable que des plaignants comme M. et Mme Thibodeau doivent se tourner vers les tribunaux pour obtenir du transporteur qu'il respecte leurs droits linguistiques et, par le fait même, ceux de l'ensemble des Canadiens.

PISTES D'AVENIR

Il est impératif que le Parlement comble le vide juridique qui existe actuellement et clarifie les obligations linguistiques des tiers agissant au nom d'Air Canada. La présente situation a des effets néfastes sur les droits linguistiques du public voyageur, des effets qui se font sentir au quotidien.

10. Les lacunes dont il est question dans ce module ont aussi une incidence sur la capacité d'Air Canada à respecter le droit de ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Cette question est abordée dans le module 2.4, à la page 40.

1.6 Le principe de l'égalité réelle des deux langues officielles

ENJEU

Au cours des 30 dernières années, la Cour suprême du Canada a maintes fois été appelée à définir la portée des droits linguistiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle est aussi intervenue pour déterminer de quelle manière s'applique le principe de l'égalité réelle du français et de l'anglais dans différents domaines, dont celui des droits à l'instruction dans la langue officielle de la minorité linguistique. Il a cependant fallu attendre 2009 pour que la Cour précise l'application de ce principe à la prestation des services, ainsi que les obligations que la *Charte* et la *Loi sur les langues officielles* confèrent aux institutions fédérales à cet égard.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

En 2000, le Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie et son directeur, M. Raymond DesRochers, ont déposé une plainte auprès de la commissaire aux langues officielles de l'époque, Dyane Adam. Ils alléguaient notamment qu'Industrie Canada n'offrait pas, par l'entremise de la Société d'aide au développement des collectivités de Simcoe Nord, des services de qualité égale en français et en anglais. Le rapport d'enquête de la commissaire a conclu qu'Industrie Canada n'avait pas respecté ses obligations prévues par la *Loi*. Puis, deux rapports de suivi ont démontré que l'institution ne réussissait pas à régler le problème entièrement. En 2004, M. DesRochers et le Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie ont alors porté la cause devant les tribunaux.

En 2007, l'affaire *DesRochers c Canada (Industrie)* s'est retrouvée devant la Cour suprême du Canada, dans laquelle le commissaire a agi à titre de coappelant. En 2009, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement et a conclu que, pour réaliser l'égalité réelle, le gouvernement peut avoir à offrir des services dont le contenu n'est pas le même en français et en anglais. La Cour a rappelé que l'égalité réelle ne doit pas être examinée de façon étroite et uniforme : « Il se peut que l'élaboration et la mise en œuvre de services identiques pour chacune des communautés linguistiques ne permettent pas de réaliser l'égalité réelle. Le contenu du principe de l'égalité linguistique en matière de services gouvernementaux n'est pas nécessairement uniforme. Il doit être défini en tenant compte de la nature du service en question et de son objet [11]. » En ce qui concerne l'affaire *DesRochers*, la Cour a indiqué qu'« [i]l est difficile de concevoir comment [Industrie Canada] pourrait rendre les services de développement économique communautaire mentionnés dans son programme sans la participation des communautés visées, tant pour ce qui a trait à l'élaboration des programmes qu'à leur mise en œuvre » [12].

À la suite de ce jugement, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a élaboré une grille d'analyse pour aider les institutions fédérales à appliquer le jugement de la Cour suprême et à déterminer si, pour fournir des services de qualité égale aux communautés de langue officielle, elles doivent apporter des modifications à leurs services et à leurs programmes.

11. *DesRochers c Canada (Industrie)*, [2009] 1 R.C.S. 194, 2009 CSC 8 au para. 51. Version en ligne (http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/6899/index.do) consultée le 31 mars 2013.
12. *DesRochers c Canada (Industrie)*, [2009] 1 R.C.S. 194, 2009 CSC 8 au para. 53. Version en ligne (http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/6899/index.do) consultée le 31 mars 2013.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Afin d'assurer l'application du principe de l'égalité réelle dans la prestation des services qu'elles offrent au public, les institutions fédérales doivent procéder à un examen de leurs services et programmes. Comme le rappelle le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, il est essentiel que les institutions fédérales prennent « en considération le principe de l'égalité réelle dans la planification stratégique, l'élaboration et l'évaluation de politiques ou de programmes ainsi que dans le cadre de l'examen des dépenses de programme »[13].

PISTES D'AVENIR

En 2012, la sénatrice Maria Chaput a déposé le projet de loi S-211, qui vise à modifier la *Loi sur les langues officielles* pour y intégrer la notion que les institutions fédérales doivent offrir des services de qualité égale en français et en anglais. Le commissaire appuie fortement ce projet de loi et incite les parlementaires à en faire une étude approfondie.

13. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire CALDECH (Desrochers) et grille d'analyse*, Ottawa, 2011. Version en ligne (www.tbs-sct.gc.ca/olo/caldech/intro-fra.asp) consultée le 31 mars 2013.

1.7 Médias sociaux : la *Loi* est un bon guide

ENJEU

Le gouvernement du Canada utilise de plus en plus les médias sociaux, comme les blogues, les wikis, Facebook ou Twitter. Ces nouvelles technologies offrent aux institutions fédérales, à leurs employés et aux Canadiens, notamment aux membres des communautés de langue officielle, de nouvelles façons d'interagir entre eux.

Au moment d'adopter la *Loi sur les langues officielles* en 1969, et même lors de sa réforme en 1988, on ne pouvait pas prévoir l'avènement des médias sociaux et de sa nature interactive et instantanée. Pourtant, le recours aux médias sociaux par le gouvernement et les Canadiens peut fort bien avoir une incidence sur l'accès du public à des services en français et en anglais, sur la possibilité des employés fédéraux à travailler dans la langue officielle de leur choix et sur le développement des communautés de langue officielle. Ces répercussions sont cependant méconnues.

En 2009, le commissaire a amorcé sa réflexion sur certains enjeux linguistiques que soulève l'utilisation des médias sociaux. Il est donc aujourd'hui davantage en mesure de traiter les plaintes à ce sujet. Quant au Commissariat, il est davantage en mesure d'utiliser efficacement Facebook et Twitter, deux outils qu'il exploite depuis 2012.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Depuis 2009, le commissaire a souvent abordé le thème des médias sociaux. En octobre 2011, lors d'une comparution devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles, il a soutenu que « malgré les défis associés [aux] avancées technologiques, les principes d'interprétation de la loi doivent continuer à nous guider [...]. L'un des principes les plus importants est certainement celui de l'égalité réelle des deux langues officielles. Les institutions fédérales qui ont déjà intégré la dualité linguistique comme valeur sauront adapter leurs pratiques à l'univers du Web 2.0. Par exemple, elles pourraient exploiter deux versions d'un même média social comme Twitter ou Facebook, c'est-à-dire un dans chaque langue officielle »[14].

En février 2013, le commissaire a été invité à titre d'intervenant dans le cadre d'un atelier portant sur l'application de la *Loi*, organisé par Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Il y a souligné que les institutions fédérales doivent bien soupeser les conséquences possibles de leurs choix technologiques sur les communautés de langue officielle et les Canadiens en général. « Aller de l'avant avec les nouvelles technologies peut être une façon de rendre accessibles ses services à un plus large public, mais les ministères doivent également se montrer prudents afin de ne pas rompre le contact avec un public qui n'est pas à l'aise avec ces nouvelles technologies, que ce soit en raison de lacunes technologiques, d'éloignement des communautés ou d'analphabétisme. Ainsi, une évaluation s'impose avant d'aller de l'avant avec la fermeture de bureaux pour les remplacer par ces nouvelles technologies[15]. »

14. Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, fascicule n° 2, Ottawa, 24 octobre 2011, p. 12. Version en ligne (www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/ollo/02eva-49113-f.htm) consultée le 31 mars 2013.

15. Commissaire aux langues officielles, *Aller de l'avant avec les nouvelles technologies : les langues officielles et le Web 2.0*, notes pour une allocution à l'occasion d'un atelier sur l'application de la *Loi sur les langues officielles* à Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Ottawa, 5 février 2013. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_5022013_f.php) consultée le 31 mars 2013.

TABLEAU 3

TAUX DE SATISFACTION* DES EMPLOYÉS FÉDÉRAUX TRAVAILLANT DANS LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, RÉGION DÉSIGNÉE BILINGUE AUX FINS DE LA LANGUE DE TRAVAIL

	ÉNONCÉ 1 MATÉRIEL ET OUTILS		ÉNONCÉ 2 RÉDACTION		ÉNONCÉ 3 FORMATION		ÉNONCÉ 4 RÉUNIONS		ÉNONCÉ 5 SUPERVISION	
	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)
2005	89	95	76	89	75	90	71	91	83	94
2008	88	96	73	91	81	92	73	91	87	95
2011	87	94	76	91	83	92	76	91	87	94

* Le taux de satisfaction comprend la proportion d'employés plutôt en accord ou entièrement d'accord avec chaque énoncé.

TABLEAU 4

TAUX DE SATISFACTION* DES EMPLOYÉS FÉDÉRAUX TRAVAILLANT DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE**, RÉGION DÉSIGNÉE BILINGUE AUX FINS DE LA LANGUE DE TRAVAIL

	ÉNONCÉ 1 MATÉRIEL ET OUTILS		ÉNONCÉ 2 RÉDACTION		ÉNONCÉ 3 FORMATION		ÉNONCÉ 4 RÉUNIONS		ÉNONCÉ 5 SUPERVISION	
	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)	Employés francophones (%)	Employés anglophones (%)
2005	86	97	65	93	78	90	69	93	81	96
2008	83	96	61	92	82	93	67	92	82	96
2011	84	96	63	93	84	93	70	94	84	96

* Le taux de satisfaction comprend la proportion d'employés plutôt en accord ou entièrement d'accord avec chaque énoncé.

** Y compris les parties québécoise et outaouaise.

Le tableau 4 montre que la plus grande différence entre la perception des employés francophones et anglophones s'observe dans la région de la capitale nationale, y compris les parties québécoise et ontarienne. En particulier, on relève que les francophones sont nettement moins nombreux que les anglophones à se sentir à l'aise d'utiliser leur langue à l'écrit ou lors de réunions.

En six ans, la situation des francophones travaillant dans la région de la capitale nationale s'est légèrement détériorée ou est demeurée quasi stationnaire, sauf en ce qui concerne l'utilisation du français dans les cours de formation ou dans les communications avec les superviseurs.

En somme, la question de l'utilisation de l'une ou l'autre des langues officielles à l'écrit et lors de réunions demeure délicate dans toutes les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail. Il reste donc beaucoup de chemin à faire pour que tous les employés fédéraux se montrent satisfaits de la place qu'occupe le français et l'anglais en milieu de travail.

PISTES D'AVENIR

Dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail, le droit des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix dépend essentiellement du leadership affiché par les gestionnaires, en particulier de celui dont fait preuve la haute direction.

C'est aux gestionnaires de tous les niveaux qu'il revient de recourir au français et à l'anglais pour donner le signal à chaque employé qu'il peut communiquer avec eux dans la langue officielle de son choix. C'est aux gestionnaires de faire preuve de leadership, de respect et d'ouverture pour mettre en place un environnement de travail bilingue favorisant la productivité et la créativité de chaque employé fédéral.

Bien que la fonction publique fédérale vive des changements fondamentaux, les compressions budgétaires et les coupures massives de postes subséquentes ne sont pas des prétextes pour ignorer la partie V de la *Loi*. En ces temps difficiles où les employés fédéraux se sentent particulièrement vulnérables, il importe que la haute direction de toutes les institutions donne l'exemple et réitère clairement que les employés qui ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix puissent continuer de se sentir libres de le faire.

De même, le recours de plus en plus généralisé aux technologies et aux approches de gestion virtuelles ne doit pas se faire au détriment du droit des employés fédéraux de travailler dans leur première langue officielle. Que les superviseurs d'une institution travaillent ou non au même endroit que leurs employés, qu'ils soient ou non en contact quotidiennement avec eux, ils doivent faire preuve de leadership pour que les deux langues officielles occupent toute la place qu'elles méritent en milieu de travail.

Enfin, les institutions fédérales ne pourront renforcer la place du français et de l'anglais au travail sans faire un suivi étroit de la situation qui prévaut chez elles. Cela signifie d'abord que le gouvernement fédéral devrait continuer de réaliser le sondage auprès des fonctionnaires fédéraux et d'y maintenir les cinq énoncés sur la langue de travail. Cela dit, comme ce sondage n'est qu'une façon parmi d'autres de mesurer la satisfaction des employés en matière de langue de travail, chaque institution devrait aussi prendre ses propres mesures à l'interne et poser les gestes qui s'imposent pour pallier ses faiblesses.

Formation linguistique : sortir des sentiers battus 2.2

ENJEU

En 2006, le Conseil du Trésor a décidé de décentraliser l'action gouvernementale en matière de formation linguistique des employés de la fonction publique. Cette décision a eu différents effets. Par exemple, les administrateurs généraux de chaque institution fédérale sont désormais responsables de gérer la formation linguistique. De plus, des entreprises privées offrent maintenant des services de formation auparavant fournis par l'École de la fonction publique du Canada, qui s'est graduellement retirée du secteur de la formation de 2006 à 2012.

Comme aucun acteur central ne surveille ni n'évalue actuellement les modalités et les effets de cette décentralisation, on ne sait pas si les employés fédéraux ont présentement suffisamment accès à des services de formation linguistique de bonne qualité. Cette question est pourtant névralgique, puisque la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles dépend de ce que les personnes occupant certains postes soient réellement bilingues et le demeurent. La mise en place d'un tel environnement dépend aussi de ce que les employés fédéraux souhaitant progresser dans la hiérarchie fédérale jouissent d'un appui fort pour améliorer leurs compétences linguistiques ou les consolider.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Le commissaire a jugé important de réaliser une étude pour combler le manque de connaissances au sujet de la formation linguistique destinée aux employés fédéraux. Publiée en septembre 2013, cette étude descriptive, intitulée *Défis : Un nouvel environnement pour la formation linguistique dans la fonction publique fédérale*, a principalement servi à brosser un portrait des mesures prises par les institutions fédérales à cet égard. Elle a aussi permis de cerner les défis auxquels font face les institutions en matière de gestion de la formation linguistique, d'évaluer certains effets de la décentralisation des responsabilités liées à la formation linguistique, et de déterminer les pratiques efficaces dans ce secteur.

LA DÉFENSE NATIONALE : VÉRIFICATION ET SUIVI

En 2010, le commissaire aux langues officielles a rendu public un rapport de vérification sur le Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes. Il y a formulé 20 recommandations pour permettre à l'institution de gérer ce système dans le plein respect des exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

De décembre 2012 à janvier 2013, le commissaire a réalisé un suivi de la vérification, qui visait à évaluer les progrès accomplis par les Forces canadiennes dans la mise en œuvre de ces 20 recommandations. Publié en juin 2013, cet examen a révélé que l'institution avait mis en œuvre partiellement ou entièrement la majorité d'entre elles.

Le commissaire a reconnu les efforts déployés par les Forces canadiennes pour appliquer ses recommandations. En particulier, il a souligné l'excellence du travail effectué par l'équipe de la Direction des langues officielles, et l'a encouragée à poursuivre dans cette voie.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

L'étude du commissaire sur la formation linguistique a révélé que, dans la région de la capitale nationale, les institutions fédérales peuvent se servir du système d'offres à commandes de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour trouver des fournisseurs de services de formation. Ils peuvent aussi, s'ils le souhaitent, recourir à leurs propres offres à commandes, aux fournisseurs uniques ou à des processus concurrentiels.

À l'extérieur de la région de la capitale nationale, par contre, la décision de 2006 du Conseil du Trésor a donné lieu à des reculs importants dans le secteur de la formation linguistique. Par exemple, des projets ont été interrompus, et, puisque la coordination de la formation linguistique ne relève désormais plus de l'École de la fonction publique du Canada, certaines institutions ignorent comment obtenir les services de formation dont elles ont besoin ou vers qui se tourner pour y avoir accès. L'absence en région de l'École de la fonction publique du Canada, qui y jouait un rôle de coordination, se fait aussi sentir. Cela dit, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'École de la fonction publique du Canada travaillent à l'élaboration d'une offre à commandes conjointe, ce qui pourrait corriger certaines des lacunes relevées dans l'étude.

PISTES D'AVENIR

Même si les institutions fédérales doivent composer avec des contraintes budgétaires, elles doivent tout de même continuer à investir dans la formation linguistique de leurs employés et de leurs superviseurs. Les dirigeants doivent faire montre de leadership pour s'assurer que la question de la formation reçoit toute l'importance qu'elle mérite au sein de leurs institutions.

Cela dit, la formation individuelle ou en salle de classe ne sont pas les seules façons pour un employé ou un superviseur d'améliorer ou de consolider ses compétences linguistiques dans sa langue seconde[2]. Pour former leurs employés, les institutions ne doivent pas hésiter à faire preuve de créativité, à sortir des sentiers battus. Par exemple, certaines ont obtenu d'excellents résultats avec les programmes de mentorat qu'elles ont mis en œuvre.

Pour aider les institutions fédérales à adopter des pratiques efficaces en matière de formation linguistique, l'étude du commissaire présente des approches conventionnelles et innovatrices auxquelles elles pourraient avoir recours. Cela permettra notamment à un sous-ministre, à un gestionnaire ou à un employé d'obtenir de l'information et des outils pratiques sur des thèmes qui lui sont pertinents, comme la gestion d'un programme de formation, le choix d'un fournisseur, le maintien des acquis ou l'évaluation des résultats d'une approche.

2. Dans l'ensemble du présent rapport, l'expression abrégée « langue seconde » désigne la seconde langue officielle.

Désignation linguistique des postes 2.3

ENJEU

Au gouvernement fédéral, certains postes sont désignés bilingues et d'autres, unilingues. L'article 91 (partie XI) de la *Loi sur les langues officielles* établit la nécessité de faire preuve d'objectivité au moment de déterminer les exigences linguistiques des postes. Ces exigences doivent être fondées sur les fonctions à exercer pour servir le public dans la langue officielle de son choix ou pour satisfaire aux obligations liées à la langue de travail.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Entre 2006 et 2013, le commissaire a enregistré 346 plaintes recevables liées à l'article 91 de la *Loi*.

Même si le nombre de plaintes relatives à l'article 91 et reçues entre 2006 et 2013 a été généralement faible, la plupart des institutions énumérées au tableau 1 ont néanmoins fait l'objet de plaintes chaque année.

La prise de mesures par Ressources humaines et Développement des compétences Canada afin de se conformer à l'article 91constitue un bon exemple de la façon dont une institution fédérale, grâce au leadership de ses cadres supérieurs et à l'enthousiasme de ses employés, peut régler un problème et résoudre une question récurrente.

TABLEAU 1

INSTITUTIONS FÉDÉRALES AYANT FAIT L'OBJET DU PLUS GRAND NOMBRE DE PLAINTES LIÉES À L'ARTICLE 91 (PARTIE XI) DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* (2006-2013)

INSTITUTION FÉDÉRALE	NOMBRE DE PLAINTES
Service correctionnel du Canada	25
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	25
Agence des services frontaliers du Canada	23
Défense nationale	21
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	20
Pêches et Océans Canada	19
Santé Canada	18
Industrie Canada	16
Environnement Canada	15
Transports Canada	15

Pendant plusieurs années, des plaintes liées à l'article 91 ont régulièrement été déposées contre Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et les régler représentait souvent un processus long et difficile. À la fin de l'été 2012, 13 plaintes déposées en 2011 et en 2012 concernant 23 processus de dotation n'avaient pas encore été réglées.

Le commissaire a donc mené une enquête sur ces processus de dotation afin d'établir dans quelle mesure Ressources humaines et Développement des compétences Canada avait déterminé de manière objective les exigences linguistiques des postes (« anglais essentiel » ou « poste bilingue, niveau BBB/BBB »[3]). Dans tous les cas, le commissaire a constaté que les exigences linguistiques établies par le Ministère étaient inadéquates pour les postes en question et n'avaient pas été évaluées de manière objective. Ainsi, les postes unilingues auraient dû être désignés bilingues, et le profil linguistique BBB/BBB des postes bilingues aurait plutôt dû être CBC/CBC.

3. Au sein du gouvernement fédéral, les employés occupant un poste désigné bilingue doivent avoir des compétences linguistiques en matière de compréhension de l'écrit, d'expression écrite et d'interaction orale dans leur seconde langue officielle. Il existe trois niveaux pour chaque compétence : A (débutant), B (intermédiaire) et C (avancé).

À la suite de réunions avec le Commissariat à l'automne 2012, les cadres supérieurs de Ressources humaines et Développement des compétences Canada ont accepté d'élaborer un plan pour corriger les désignations et les profils linguistiques inadéquats. Ils ont aussi convenu d'élaborer des directives pour les gestionnaires et de prendre des mesures pour améliorer la conformité à l'article 91 de la *Loi*.

Cet engagement venait de la haute direction, et le Ministère est ensuite passé de la parole aux actes. Il a conçu de nouveaux programmes de formation, publié un bulletin, mené des campagnes de sensibilisation auprès des gestionnaires et mis en œuvre un processus de contrôle pour revérifier les exigences linguistiques des postes avant l'affichage.

Au 31 mars 2013, la plupart des plaintes avaient été réglées. Depuis que Ressources humaines et Développement des compétences Canada a mis en place ses mesures correctives, son rendement s'est amélioré en ce qui a trait à la conformité à l'article 91 de la *Loi*.

Pour toutes les institutions entre 2006-2007 et 2011-2012, la plupart des plaintes liées à l'article 91 (81 p. 100) concernaient des cas où le plaignant estimait que le profil linguistique d'un poste était trop bas. Depuis 2009, de plus en plus de plaintes portent sur des postes dont le profil linguistique BBB/BBB devrait être plus élevé, soit CBC/CBC.

Dans la plupart de ces cas, le commissaire a tranché en faveur du plaignant, car il croit que les compétences linguistiques exigées pour superviser des employés dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail devraient au moins correspondre au niveau CBC/CBC.

Dans la région de la capitale nationale et dans la région de Montréal, le commissaire a observé, entre 2006-2007 et 2011-2012, une diminution importante de la proportion – qui était largement supérieure à 50 p. 100 pour ensuite tomber sous cette barre – des postes aux niveaux CBC/CBC ou CCC/CCC, niveaux des profils linguistiques qu'il recommande pour les postes de supervision. Cette diminution, qui s'accompagne d'une augmentation équivalente de la proportion des postes au niveau BBB/BBB ou ayant des « exigences linguistiques variées », est préoccupante[4].

VIA RAIL ET L'ARTICLE 91

En 2009, une importante cause a été entendue concernant l'application de l'article 91 (partie XI) de la *Loi sur les langues officielles*, qui touche la désignation linguistique des postes. Le commissaire aux langues officielles est intervenu devant la Cour fédérale dans le cadre d'un recours intenté par des plaignants contre leur employeur, VIA Rail Canada Inc. La Cour fédérale devait déterminer si VIA Rail[5] s'était conformé à l'article 91 en fixant les exigences linguistiques de postes assignés à certains trajets, même si le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* n'exige pas que des services soient fournis au public en français et en anglais sur ces trajets.

La Cour a statué que « ni les règlements ni Burolis[6] ne peuvent l'emporter sur la LLO [*Loi sur les langues officielles*] ou la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*], ou restreindre la LLO ou la Charte, et qu'ils doivent toujours être interprétés et appliqués d'une manière conforme aux objectifs généraux du préambule de la LLO et refléter les valeurs fondamentales de la Charte et de la politique canadienne en matière de bilinguisme »[7]. En d'autres mots, selon la Cour, le *Règlement* « ne fixe que les normes minimales concernant la prestation de services bilingues »[8], et rien n'empêche les institutions fédérales d'aller au-delà des obligations énoncées dans le *Règlement*.

4. Le commissaire a examiné un échantillon d'offres d'emplois dont on se serait attendu qu'ils aient un profil linguistique CBC/CBC, étant donné le groupe et le niveau des postes.
5. *Temple c Via Rail Canada Inc.*, 2009 CF 858, [2010] 4 R.C.F. 80.
6. Burolis est la base de données du gouvernement fédéral qui contient une liste de toutes les organisations assujetties au *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*.
7. *Temple c Via Rail Canada Inc.*, 2009 CF 858, [2010] 4 R.C.F. 80, paragr. 100.
8. *Temple c Via Rail Canada Inc.*, 2009 CF 858, [2010] 4 R.C.F. 80, paragr. 106.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Ce n'est qu'en évaluant objectivement les exigences linguistiques d'un poste qu'une institution fédérale peut réellement remplir ses obligations en matière de services au public et créer un milieu de travail véritablement bilingue. Cependant, il y a encore trop d'institutions qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'article 91 de la *Loi* dans leurs mesures de dotation.

Pour aider les institutions fédérales à être objectives et cohérentes lorsqu'elles déterminent les profils linguistiques des postes bilingues, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a conçu un outil, intitulé *Déterminer le profil linguistique des postes bilingues : L'ABC des profils linguistiques au bout des doigts*. Selon le commissaire, cet outil s'avère utile. Toutefois, l'utilisation de l'outil ne libère pas les gestionnaires de leur responsabilité de déterminer objectivement les exigences linguistiques d'un poste donné. Pour que l'outil établisse un profil linguistique exact, l'information saisie doit aussi concorder avec l'information contenue dans la description de travail associée au poste et avec la justification de la classification.

PISTES D'AVENIR

Trop d'institutions fédérales fixent le profil linguistique des postes de supervision au niveau BBB/BBB. Le commissaire estime que ce niveau n'est pas suffisamment élevé pour que les superviseurs soient en mesure de créer un milieu de travail bilingue, car ils ne peuvent utiliser les deux langues officielles pour donner une rétroaction efficace à leurs employés, évaluer de manière approfondie leur rendement ou aborder avec tact les questions délicates.

Malheureusement, le président du Conseil du Trésor n'a pas donné suite à la recommandation du commissaire voulant que, d'ici au 30 novembre 2012, « le niveau minimal des compétences linguistiques requis soit de CBC/CBC pour superviser des employés travaillant dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail »[9].

Le commissaire continue de réitérer que cette recommandation est essentielle pour que les institutions fédérales puissent créer un milieu de travail véritablement bilingue.

9. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2010 2011 : Du leadership, de l'action, des résultats*, Ottawa, 2011, p. 49. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/ar_ra_2010_11_p9_f.php) consultée le 31 mars 2013.

2.4 Air Canada et la langue de travail

ENJEU

Aux termes de la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*, la société Air Canada est tenue de se conformer à toutes les parties de la *Loi sur les langues officielles*, dont la partie V, qui concerne la langue de travail et qui garantit d'importants droits linguistiques aux employés d'Air Canada. Malheureusement, le transporteur national éprouve toujours des difficultés à s'acquitter de ses obligations relatives à la langue de travail.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Entre 2006 et 2013, 482 plaintes ont été déposées auprès du commissaire à propos de mesures prises par Air Canada en matière de langue de travail.

Par exemple, en 2008, plusieurs employés d'Air Canada de la région de Montréal ont déposé une plainte portant sur le nouveau caractère bilingue du cours de revalidation annuelle. En décembre 2007, ils avaient appris que leur employeur n'offrirait plus de versions distinctes en français et en anglais de cet important cours, que les participants pouvaient auparavant suivre dans la langue officielle de leur choix.

Après avoir fait enquête, le commissaire a conclu qu'Air Canada avait lésé les droits des plaignants en offrant une version soi-disant bilingue du cours, qui a finalement été donné principalement en anglais. Le commissaire a recommandé qu'Air Canada modifie la structure du cours pour que les employés puissent le suivre en totalité dans la langue officielle de leur choix.

En janvier 2010, un employé d'Air Canada qui travaillait à l'affectation des équipages de vol a déposé une plainte dans laquelle il alléguait que son environnement de travail n'était pas propice à l'usage du français. Le commissaire a conclu que les droits linguistiques des employés francophones travaillant à l'affectation avaient bel et bien été lésés. Par exemple, les employés ne se sentaient pas à l'aise de parler français pendant les réunions, et l'interface du système informatique utilisé par Air Canada aux fins de l'affectation était uniquement en anglais. Le commissaire a formulé cinq recommandations (concernant la supervision, la formation et les outils de travail) pour corriger la situation.

En février 2011, le commissaire a reçu 437 plaintes d'employés d'Air Canada travaillant à la division de la maintenance à Montréal. Les plaignants, dont plusieurs étaient en détachement à Aveos, une entreprise privée chargée de la maintenance pour Air Canada dans le cadre d'une entente de services, affirmaient que le transporteur n'avait pas respecté leur droit d'être formés et supervisés en français, ou d'utiliser des outils de travail de langue française.

Le commissaire a déterminé que la partie V de la *Loi* s'appliquait à la situation décrite par les plaignants, indépendamment du fait que les employés travaillaient pour la division de la maintenance d'Air Canada ou qu'ils étaient détachés auprès d'Aveos. Comme le commissaire l'a démontré dans une enquête réalisée en 2010, les employés en détachement à Aveos sont considérés comme des employés d'Air Canada et ont des droits en matière de langue de travail. Toutes les plaintes ont donc été jugées recevables, et une enquête a été menée.

Au cours de l'enquête, la société Air Canada a demandé au commissaire de traiter séparément les plaintes de ses employés détachés auprès d'Aveos, sous prétexte qu'elle n'avait ni pouvoir ni contrôle sur les activités ou politiques internes d'Aveos. Le commissaire a cependant conclu qu'Air Canada avait la responsabilité ultime de veiller à ce que les droits linguistiques de tous ses employés soient respectés, y compris de ceux détachés auprès d'un tiers. Il a formulé 10 recommandations pour aider le transporteur aérien à corriger ses manquements, soit veiller à ce que les droits linguistiques de ses employés soient respectés dans le cadre d'activités de formation, y compris la formation en ligne, et établir un mécanisme pour faire en sorte que les langues officielles soient systématiquement prises en considération au moment d'acquérir de nouveaux instruments de travail.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Air Canada accuse encore du retard lorsqu'il s'agit de créer un environnement qui permet à ses employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Bien que le commissaire ait fait des recommandations dans ses rapports annuels de 2008-2009 et de 2009-2010, le gouvernement fédéral n'a pas encore pris de mesures pour que les employés de Jazz et des autres tiers d'Air Canada disposent de droits en matière de langue de travail.

PISTES D'AVENIR

Pour des raisons qui s'apparentent aux difficultés qu'éprouve Air Canada à se conformer à toutes les exigences de la partie IV de la *Loi*, touchant les communications avec le public et la prestation des services[10], le Parlement doit impérativement préciser les obligations des tiers d'Air Canada, y compris Jazz, en ce qui concerne la langue de travail. Il est temps de combler le vide juridique qui persiste depuis des années et qui a entraîné l'érosion des droits des employés de ces organisations en ce qui a trait à la langue de travail.

10. Pour plus de renseignements à propos de la conformité d'Air Canada à la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, voir le module 1.5, à la page 14.

2.5 Plaintes liées à la partie V, de 2006 à 2013

Entre 2006 et 2013, le commissaire a reçu 1 072 plaintes liées à la partie V de la *Loi sur les langues officielles*, qui touche la langue de travail. Cela représente 20 p. 100 de toutes les plaintes recevables déposées auprès du commissaire au cours des sept dernières années.

Le nombre de plaintes relevant de la partie V a diminué de façon générale depuis 2006, sauf en 2010-2011. Cette année-là, les plaintes liées à la partie V ont atteint un sommet important (512), et la majorité d'entre elles (437) visaient Air Canada à Montréal. Les 512 plaintes reçues en 2010-2011 représentent la moitié (48 p. 100) de toutes les plaintes relatives à la partie V adressées au commissaire entre 2006 et 2013.

Même en excluant les 437 plaintes déposées en 2010-2011, Air Canada figure au troisième rang de la liste des institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes relatives à la partie V au cours des sept dernières années.

La Défense nationale (85), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (62), Postes Canada (41) et Service Canada (34) ont également donné lieu à un nombre considérable de plaintes liées à la partie V. Cependant, le nombre de plaintes contre Postes Canada et Service Canada a diminué depuis 2007-2008.

L'utilisation du français et de l'anglais dans les communications internes et dans les activités de formation ou de perfectionnement professionnel est à l'origine de la plupart des plaintes liées à la partie V et reçues entre 2006 et 2013. Le nombre de plaintes relevant de chacune de ces catégories a toutefois diminué d'environ 70 p. 100 depuis 2007-2008.

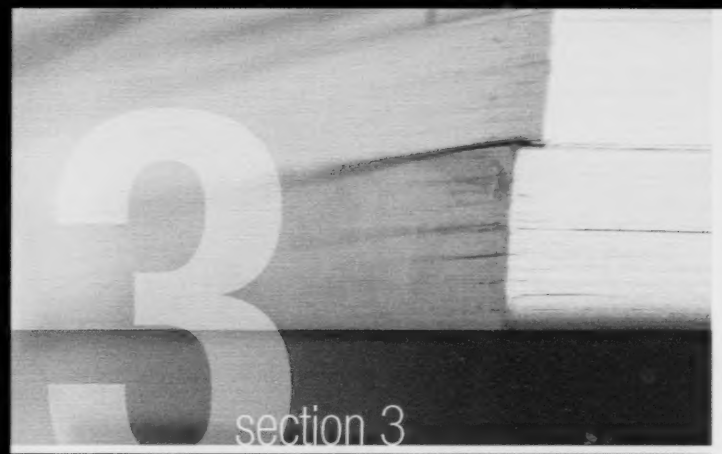
En 2010-2011, 437 plaintes liées à la partie V ont visé Air Canada pour des motifs tels que la supervision, la formation et les outils de travail.

Le nombre de plaintes concernant la possibilité pour les employés d'utiliser la langue officielle de leur choix dans les communications écrites a augmenté ces dernières années. En fait, il a plus que triplé au cours des deux dernières années.

Le nombre total de plaintes liées à la partie V est relativement faible par rapport aux plaintes relevant d'autres parties de la *Loi*. Cela peut s'expliquer par le fait que les employés fédéraux, comme tous les travailleurs, hésitent souvent à déposer une plainte concernant leurs conditions de travail, leurs collègues ou leurs superviseurs. Cependant, le nombre relativement faible de plaintes se rapportant à la partie V ne devrait pas occulter le fait que les problèmes liés à la langue de travail sont largement répandus dans certaines institutions fédérales, comme le montrent les nombreux bulletins de rendement et études produits par le Commissariat.

TABLEAU 1
INSTITUTIONS FÉDÉRALES AYANT FAIT L'OBJET DU PLUS GRAND NOMBRE DE PLAINTES AUX TERMES DE LA PARTIE V DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* (2006 À 2013)

INSTITUTION FÉDÉRALE	NOMBRE DE PLAINTES
Air Canada	482
Défense nationale	85
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	62
Postes Canada	41
Service Canada	34
Santé Canada	31
Service correctionnel du Canada	27
Agence des services frontaliers du Canada	24
Gendarmerie royale du Canada	24
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	23



section 3

MODULE 3.1
LES COMMUNAUTÉS EN SITUATION MINORITAIRE ET L'IMMIGRATION FRANCOPHONE : UN AVENIR EN JEU 44

MODULE 3.2
LA FEUILLE DE ROUTE : UN OUTIL CRUCIAL 46

MODULE 3.3
ÉTUDES SUR LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE 49

MODULE 3.4
RECONNAISSANCE DES COMMUNAUTÉS D'EXPRESSION ANGLAISE DU QUÉBEC 51

MODULE 3.5
DES COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES PRÉOCCUPANTES 53

MODULE 3.6
LA PORTÉE DES OBLIGATIONS LINGUISTIQUES DE CBC/RADIO-CANADA 57

MODULE 3.7
L'ABOLITION DU QUESTIONNAIRE COMPLET OBLIGATOIRE DU RECENSEMENT : UN RECUL DÉCEVANT 59

MODULE 3.8
L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES 61

MODULE 3.9
PLAINTES LIÉES À LA PARTIE VII, DE 2006 À 2013 63

Ma communauté de langue officielle se développe-t-elle et s'épanouit-elle?

Le gouvernement fédéral appuie les communautés de langue officielle au moyen de diverses initiatives, comme la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*, ainsi que de mesures positives prises par certaines institutions fédérales en leur faveur. Grâce à ces initiatives, plusieurs communautés francophones et anglophones ont pris, au fil des ans, un élan qui leur permet d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme.

L'expérience montre cependant que cet élan est fragile et qu'il faudrait relativement peu de choses pour le briser. Par exemple, les compressions budgétaires imposées par CBC/Radio-Canada à la station de radio francophone CBEF Windsor ont indubitablement ébranlé la communauté franco-ontarienne du sud-ouest de l'Ontario sur les plans culturel et identitaire. Quant à l'abolition du questionnaire complet obligatoire du recensement, elle empêchera les institutions fédérales de bien comprendre l'évolution des communautés de langue officielle et de prendre des mesures réellement adaptées à leurs besoins.

Il importe que le gouvernement canadien et les institutions fédérales évitent de prendre des décisions sans en mesurer les répercussions sur les communautés de langue officielle. Tout ce qui contrevient à la lettre ou à l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* peut en effet laisser des traces profondes.

Alors que le gouvernement fédéral et ses institutions procèdent à d'importantes coupures pour composer avec une situation financière difficile, ils doivent garder en tête qu'il faut souvent consacrer beaucoup de temps et prendre plusieurs mesures positives pour que les communautés de langue officielle se remettent de ce genre de décisions.

3.1 Les communautés en situation minoritaire et l'immigration francophone : un avenir en jeu

ENJEU

L'immigration constitue une voie d'avenir pour assurer l'épanouissement des communautés francophones à l'extérieur du Québec, notamment dans un contexte où plusieurs d'entre elles font face à une baisse de leur poids démographique, due à une population vieillissante et à l'exode des jeunes. Cependant, attirer de nouveaux venus n'est pas le seul défi que ces communautés doivent relever. Elles doivent aussi favoriser l'intégration des nouveaux arrivants et leur apport à la vie communautaire.

Plusieurs mesures gouvernementales et partenariats ont rendu possibles des avancées en cette matière. Par exemple, le Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire a publié un cadre et un plan stratégiques pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Au cours des sept dernières années, le commissaire s'est intéressé au rôle joué par l'immigration dans le renforcement démographique et identitaire des communautés de langue officielle. Les études qu'il a publiées en 2007 et en 2010 sur les indicateurs de vitalité des communautés francophones en situation minoritaire ont révélé que l'immigration demeure une priorité.

Au fil des ans, le commissaire a rencontré un grand nombre de nouveaux arrivants et de représentants d'institutions et d'organismes actifs dans le secteur de l'immigration. Chaque fois, il a rappelé que la réussite des projets d'immigration menés dans les communautés de langue officielle dépend de leur leadership, de la prise en compte du contexte particulier dans lequel chacune évolue et de la création de partenariats. Il a également réitéré que ces communautés doivent disposer de ressources adéquates pour accueillir et intégrer les immigrants, et que l'appui du gouvernement fédéral est indispensable à cet égard.

L'importance de l'immigration pour les communautés francophones à l'extérieur du Québec a mené le commissaire à faire de cette question l'une de ses priorités stratégiques des trois années à venir.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Au cours de la dernière année, le gouvernement fédéral a pris des décisions qui préoccupent le commissaire, comme celles de Citoyenneté et Immigration Canada de fermer des bureaux régionaux et de réduire le budget accordé au programme Destination Canada – Forum emploi. Ces décisions pourraient entraîner une réduction de la capacité des communautés francophones à utiliser l'immigration comme levier. La décision de réduire le budget alloué à ce programme fait d'ailleurs présentement l'objet d'une enquête par le commissaire.

Le gouvernement du Canada met aussi de l'avant une politique d'immigration de plus en plus axée sur le développement économique. En adoptant cette approche, le gouvernement fédéral doit s'assurer de tenir compte des besoins particuliers des communautés francophones.

Le 28 mars 2013, le gouvernement a présenté sa *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*. La plus grande part de l'augmentation du financement prévu dans la Feuille de route 2013-2018 est consacrée à l'immigration. Ainsi, tout en maintenant les fonds destinés à l'immigration francophone en milieu minoritaire, le gouvernement

fédéral a annoncé l'ajout d'une initiative de 120 millions de dollars pour la formation linguistique des immigrants de la catégorie économique. Toutefois, bien que la connaissance de la seconde langue officielle soit souvent considérée comme un élément clé de l'intégration à l'emploi des nouveaux arrivants, la Feuille de route 2013-2018 ne précise pas de quelle façon et dans quelles proportions les communautés de langue officielle bénéficieront de ce nouvel investissement. Elle n'explicite pas non plus comment l'initiative appuiera les communautés francophones en situation minoritaire dans l'atteinte de cibles visées en matière d'attraction et de rétention des nouveaux arrivants d'expression française.

PISTES D'AVENIR

Élaboré par Citoyenneté et Immigration Canada et ses partenaires gouvernementaux et communautaires, le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire* est arrivé à échéance à la fin du mois de mars 2013. La Feuille de route 2013-2018 ne précise pas les intentions du gouvernement quant à ce plan, mais le commissaire s'attend à ce que, grâce à son renouvellement ou à d'autres moyens similaires, le Ministère et ses partenaires continuent de soutenir les efforts et les objectifs des communautés francophones à l'extérieur du Québec en matière de recrutement et d'intégration des nouveaux arrivants. Cela contribuera à assurer le développement et l'épanouissement de ces communautés.

L'IMMIGRATION ANGLOPHONE

Les organismes représentant les Québécois d'expression anglaise considèrent comme un enjeu important le renouvellement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et des institutions anglophones. D'ailleurs, Citoyenneté et Immigration Canada a récemment financé des études sur la capacité d'attraction des communautés anglophones du Québec. Toutefois, la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés* ne prévoit aucune initiative visant à promouvoir le renouvellement des communautés anglophones. Il faudrait néanmoins que le Ministère examine comment il pourrait aider les communautés anglophones du Québec à disposer des ressources dont elles ont besoin pour faciliter l'intégration des nouveaux arrivants d'expression anglaise à la société québécoise.

3.2 La Feuille de route : un outil crucial

ENJEU

Au cours des cinq dernières années, la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*, une initiative de 1,1 milliard de dollars, a été le principal outil d'intervention du gouvernement fédéral en matière de langues officielles. Faisant suite au *Plan d'action pour les langues officielles 2003-2008*, la Feuille de route 2008-2013 a permis de réaliser des avancées importantes dans plusieurs secteurs, comme la santé, le développement économique des communautés de langue officielle, la justice, l'immigration dans les communautés francophones en situation minoritaire et la promotion de la dualité linguistique.

Le 31 mars 2013 marquait la fin de la Feuille de route 2008-2013.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Dès son entrée en poste, le commissaire s'est penché sur le dossier du plan d'action fédéral pour les langues officielles. Dans son rapport annuel de 2006-2007, il recommandait au gouvernement de donner suite au Plan d'action 2003-2008 et de le bonifier. Il recommandait notamment d'y inclure les domaines artistique et culturel, des initiatives pour les jeunes et des mesures de promotion de la dualité linguistique. La Feuille de route 2008-2013 est allée dans le sens de cette recommandation.

Le commissaire a d'ailleurs surveillé de près la mise en œuvre de la Feuille de route 2008-2013. Comme il l'a mentionné dans ses rapports annuels et lors de comparutions devant des comités parlementaires, la mise en œuvre initiale de cette initiative a présenté certaines lacunes. En particulier, le financement promis par le gouvernement fédéral s'est lentement concrétisé dans certains secteurs, ce qui a nui au démarrage de projets importants. Ces difficultés ont amené le commissaire à recommander, dans son rapport annuel de 2008-2009, que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles mette en œuvre, sans tarder, les engagements annoncés dans la Feuille de route 2008-2013.

Trop d'institutions fédérales ont aussi agi comme si la Feuille de route 2008-2013 était l'unique initiative gouvernementale en réponse à l'ensemble des défis en matière de langues officielles auxquels est confronté le pays. Cette initiative horizontale ne touche cependant que 15 institutions, alors que les obligations prévues par la *Loi sur les langues officielles* s'appliquent à toutes. Cela a mené le commissaire à rappeler que chaque institution doit prendre des mesures positives pour favoriser le développement des communautés de langue officielle et promouvoir la dualité linguistique.

En 2012-2013, à la suite de la réception de plaintes, le commissaire a mené une enquête pour déterminer si, conformément à l'article 43 de la *Loi*, le gouvernement fédéral, plus précisément Patrimoine canadien, avait pris les mesures appropriées pour assurer une consultation publique sur l'avenir de la Feuille de route 2008-2013. L'enquête visait aussi à évaluer si le travail du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, concernant son étude *Évaluation de la Feuille de route : amélioration des programmes et de la prestation des services*, pouvait faire office de consultation publique.

L'enquête a révélé que l'étude du Comité n'avait pas pour objectif d'obtenir des renseignements au moyen de consultations publiques et n'avait pas été mandatée par le gouvernement fédéral. Patrimoine canadien ne pouvait donc pas considérer cet examen comme une consultation publique conforme aux exigences de l'article 43 de la *Loi*.

Devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, le commissaire a par ailleurs encouragé le gouvernement fédéral à mettre en œuvre un nouveau plan quinquennal d'appui aux langues officielles, afin de « protéger nos acquis et les initiatives déjà lancées dans le cadre de la Feuille de route 2008-2013 »[1].

Au début de 2013, le commissaire a écrit au ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles pour lui faire part de ses attentes dans ce dossier. Il a notamment insisté sur l'importance, pour le gouvernement fédéral, de renouveler tous les secteurs de développement, ainsi que de faire preuve d'un leadership et d'un engagement clair. Il a aussi précisé qu'il faut éviter les retards dans la mise en œuvre du prochain plan, ce qui aurait des effets néfastes sur le développement des communautés de langue officielle ainsi que sur la promotion de la dualité linguistique.

« Les objectifs sociaux à la base de la Feuille de route [2008-2013] exigent des investissements à long terme. Je crois, tout comme les communautés, que le gouvernement doit cibler des mesures durables, qui établiront la dualité linguistique en tant que valeur canadienne. Par exemple, le gouvernement doit insister davantage sur les moyens mis à la disposition des citoyens pour perfectionner leur maîtrise de la langue seconde, comme les programmes d'échanges et les programmes de formation linguistique dans les deux langues officielles pour les nouveaux arrivants et leurs enfants[2]. »

-Graham Fraser, commissaire aux langues offcielles

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Le 28 mars 2013, le gouvernement fédéral a présenté sa *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*. Celle-ci prévoit un investissement total de 1,124 milliard de dollars sur cinq ans, ce qui représente une augmentation d'environ 1,3 p. 100 par rapport au plan précédent. Par contre, il importe de noter que cette augmentation nette n'est pas indexée.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, il est de bon augure que la plupart des initiatives aient conservé des enveloppes similaires. Cependant, alors que les secteurs clés de la santé, de l'immigration et du développement économique figurent dans la Feuille de route 2013-2018, il faut déplorer l'abolition de certaines initiatives, comme le projet de l'École de la fonction publique du Canada visant à élargir l'accès des universités canadiennes à des outils d'apprentissage des langues officielles ainsi que les initiatives de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada se rapportant à l'industrie de la langue.

De plus, certains enjeux et certaines questions demeurent sur les plans de l'immigration, de l'éducation et du rôle de coordination verticale et horizontale joué notamment par Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

1. Commissaire aux langues officielles, *Évaluation de la* Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir, notes pour une comparution devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, Ottawa, 15 mars 2012. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_15032012_f.php) consultée le 31 mars 2013.
2. Commissaire aux langues officielles, *Évaluation de la* Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013.

La plus grande part de l'augmentation du financement prévu dans la Feuille de route 2013-2018 est consacrée à l'immigration. Le gouvernement fédéral a notamment annoncé l'ajout d'une nouvelle initiative de 120 millions de dollars destinée à la formation linguistique des immigrants de la catégorie économique. Cependant, la Feuille de route 2013-2018 ne précise pas de quelle façon et dans quelles proportions les communautés de langue officielle bénéficieront de ce nouvel investissement.

Le commissaire déplore également la réduction d'environ 35 millions de dollars des fonds consacrés à l'éducation dispensée dans les communautés de langue officielle et à l'enseignement de la langue seconde. De quelle façon les partenaires provinciaux et territoriaux amélioreront-ils la qualité de l'éducation dans les communautés de langue officielle et de l'apprentissage de la langue seconde s'ils ont moins de ressources? La situation est d'autant plus décevante que le commissaire avait insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'augmenter les possibilités d'apprentissage de la langue seconde pour les jeunes Canadiens, que ce soit par une augmentation du nombre d'échanges linguistiques ou d'initiatives au niveau postsecondaire. Le temps est loin où la dualité linguistique suscitait un mouvement de fierté nationale, comme lors de l'Expo 67. C'est pourquoi il faut créer un engouement et de nouvelles possibilités d'apprentissage.

Finalement, le commissaire se préoccupe grandement du fait que les fonds liés aux fonctions de coordination attribués au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (parties IV, V, VI de la *Loi*) ainsi qu'à Patrimoine canadien (partie VII de la *Loi*) n'apparaissent plus dans la Feuille de route 2013-2018. Ces deux institutions ont un rôle à jouer dans la coordination des activités des institutions fédérales en matière de langues officielles. L'abolition de ces enveloppes dans la Feuille de route 2013-2018 envoie donc le message que ce travail n'est pas important ou qu'il faut le faire sans ressources. Par conséquent, c'est toute la structure qui sous-tend les activités des institutions fédérales en matière de langues officielles qui est ébranlée.

PISTES D'AVENIR

Les différentes initiatives annoncées dans la Feuille de route 2013-2018 seront mises en œuvre dès l'exercice 2014-2015. Outre l'annonce initiale, le gouvernement n'a pas précisé toutes les modalités de mise en œuvre ou les ajustements possibles. Il est à souhaiter que le gouvernement restera à l'écoute des Canadiens quant à l'importance des langues officielles et des priorités d'avenir. Le gouvernement devra s'assurer que la mise en œuvre de la Feuille de route 2013-2018 par les institutions fédérales tienne pleinement compte des différentes réalités des communautés francophones hors Québec ainsi que des communautés anglophones au Québec.

En ce qui a trait à la mise en œuvre de la *Loi* et au rôle de leadership que le gouvernement fédéral doit jouer en ce sens, le commissaire veillera aux efforts de coordination. Pour ce faire, l'infrastructure administrative fédérale en langues officielles est un élément crucial, voire *sine qua non*.

Études sur la vitalité des communautés de langue officielle 3.3

ENJEU

Conformément à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, qui a trait à la promotion du français et de l'anglais, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle. Cependant, la notion d'épanouissement, ou de vitalité, demeure complexe pour plusieurs institutions fédérales, qui ne renforceront la capacité des communautés à se développer que lorsqu'elles comprendront la signification de ce concept.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

En 2006, la prédécesseure du commissaire a publié une étude dressant l'état des lieux des recherches menées au sujet de la vitalité des communautés de langue officielle.

En 2006 et en 2007, le commissaire a poursuivi sur cette lancée en s'intéressant à la question des indicateurs de vitalité pour les communautés de langue officielle. Le Commissariat a donc entrepris un projet pluriannuel de recherche-action pour aider ces communautés à mieux cerner les facteurs influençant leur vitalité et à évaluer leur degré d'épanouissement au moyen d'outils adaptés à leur réalité. Ces recherches visaient aussi à soutenir les communautés dans leurs activités de sensibilisation des institutions fédérales à l'importance des défis qu'elles doivent relever.

De 2007 à 2010, le commissaire a publié trois études sur le thème de la vitalité. Ont activement participé à ces travaux des communautés francophones en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, de même que des communautés anglophones du Québec. Lancées dans diverses régions du Canada, ces études ont amené le commissaire à communiquer avec les médias et les différents ordres de gouvernement.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

La réalisation des études sur la vitalité a permis de mobiliser et de concerter plusieurs partenaires et communautés de langue officielle autour de priorités et d'enjeux communs. Par exemple, à Sudbury, en Ontario, l'initiative du commissaire a favorisé l'organisation des premiers États généraux de la francophonie du Grand Sudbury et la création de comités sectoriels. À Calgary, en Alberta, elle a mené à des discussions sur les enjeux propres à cette région. En Saskatchewan, elle a contribué au démarrage, par les communautés fransaskoises, d'un projet régional de valorisation de l'histoire, de coutumes et de produits spécifiques à la région.

Les études du commissaire ont démontré que la vitalité d'une communauté de langue officielle ne dépend pas seulement de sa taille, mais de plusieurs facteurs, qui diffèrent d'une région à l'autre.

Quelques années après la réalisation de ces études, le commissaire constate que la vigueur de l'appui gouvernemental à la vitalité des communautés de langue officielle demeure insuffisante. En effet, plusieurs institutions fédérales s'interrogent toujours sur leur rôle dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

PISTES D'AVENIR

Pour renforcer la vitalité des communautés de langue officielle, les institutions fédérales doivent s'impliquer davantage auprès d'elles. Il faut soutenir les communautés dans le développement de leurs capacités dans les domaines de l'évaluation et de la recherche. Les institutions fédérales et les organismes communautaires doivent donc se concerter davantage à ce chapitre. Le gouvernement fédéral doit également continuer d'appuyer la recherche sur le développement des communautés de langue officielle et de contribuer à l'acquisition et à la transmission de nouvelles connaissances sur la vitalité.

FORUM DE LA COMMUNAUTÉ DES EX

En février 2010, le commissaire aux langues officielles a participé au Forum de la communauté des EX, organisé par le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse et destiné aux gestionnaires occupant des postes de direction à la fonction publique fédérale. Il s'est entretenu avec les 50 gestionnaires présents sur le thème de la dualité linguistique et sur son importance comme valeur canadienne et valeur de la fonction publique fédérale. Le commissaire a aussi réitéré à quel point il est crucial pour les gestionnaires d'exercer un leadership fort en matière de langues officielles. Il a aussi rappelé que les institutions fédérales doivent appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Reconnaissance des communautés d'expression anglaise du Québec 3.4

ENJEU

Réparties à travers le Québec, les communautés d'expression anglaise constituent un atout linguistique et culturel unique, et ont fortement contribué à modeler le Québec moderne. De plus en plus bilingues, ces communautés méritent d'être perçues positivement et reconnues par le gouvernement et la population du Québec. Cependant, les gains qu'elles réalisent sont trop souvent perçus comme une perte pour la langue française.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

De 2006 à 2013, le commissaire a su renforcer les liens avec les représentants des organismes des communautés d'expression anglaise, de même qu'avec le gouvernement et les médias du Québec.

Au cours des dernières années, il a suggéré au gouvernement québécois de se doter d'un ministre responsable des communautés d'expression anglaise, l'équivalent du ministre aux affaires francophones que l'on trouve dans la plupart des provinces canadiennes. À l'automne 2012, Jean-François Lisée, ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur ainsi que ministre responsable de la région de Montréal, s'est vu confier par la première ministre Pauline Marois la responsabilité du dialogue avec les communautés d'expression anglaise du Québec.

En février 2013, le commissaire a rencontré le ministre Lisée et Diane De Courcy, ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles ainsi que ministre responsable de la *Charte de la langue française*, pour discuter de la situation particulière des communautés d'expression anglaise et des répercussions possibles, sur ces dernières, du projet de loi 14, intitulé *Loi modifiant la* Charte de la langue française, *la* Charte des droits et libertés de la personne *et d'autres dispositions législatives*.

Au Québec, le commissaire a apporté son expertise à diverses occasions. Il est notamment intervenu dans le cadre de différents symposiums et événements universitaires, et il a organisé un forum sur la diversité culturelle et la dualité linguistique à Montréal, en 2012. En outre, il a travaillé avec le comité organisateur du 400e anniversaire de Québec, célébré en 2008, et avec celui des Jeux du Canada de 2013, qui ont eu lieu à Sherbrooke.

Le commissaire est aussi intervenu dans le cadre de plusieurs questions liées au développement des communautés d'expression anglaise du Québec et au renforcement de leurs liens avec la majorité francophone. Il a notamment réalisé une étude sur la vitalité de ces communautés et mené des enquêtes sur les 194 plaintes reçues de 2006 à 2013 concernant le respect des droits linguistiques des anglophones du Québec par le gouvernement fédéral.

Les interventions du commissaire ont souvent visé une meilleure compréhension des réalités linguistiques dans le Québec contemporain. Il a notamment participé à des rencontres avec des Québécois de toutes origines provenant de différentes régions du Québec. Il a aussi mis l'accent sur le fait que les communautés d'expression anglaise font partie intégrante du Québec et a incité le gouvernement de cette province à les reconnaître ainsi. De plus, le commissaire encourage les institutions fédérales à travailler avec ces communautés, puisque, mises ensemble, elles constituent l'autre communauté de langue officielle en situation minoritaire au Canada.

Depuis sa création, en 2009, le Prix d'excellence – Promotion de la dualité linguistique du commissaire a notamment été remis à deux Québécois, soit à Linda Leith, fondatrice de la Fondation Metropolis bleu, et au journaliste et animateur chevronné Bernard St-Laurent, pour leur contribution au rapprochement interculturel.

Enfin, le commissaire participe régulièrement à la conversation publique sur les relations entre francophones et anglophones au Québec. En 2012, en particulier, il a souligné lors de plusieurs entrevues que le nouveau gouvernement du Québec avait eu tort de qualifier l'anglais de « langue étrangère »[3].

LES DROITS À L'ÉDUCATION EN ANGLAIS AU QUÉBEC

En 2009, le commissaire aux langues officielles est intervenu devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nguyen c Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, qui portait sur la constitutionnalité des limites posées par l'article 73 de la *Charte de la langue française* du Québec concernant l'admissibilité à l'instruction dans la langue de la minorité. Le commissaire est intervenu pour que les critères d'admissibilité adoptés par les provinces soient compatibles avec l'objet et le caractère réparateur de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ainsi, les enfants censés être protégés par la *Charte canadienne* pourront effectivement être admis dans les écoles de la minorité linguistique. Pour le commissaire, cette question revêt une importance capitale. La préservation et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada sont au cœur de l'article 23 de la *Charte canadienne*. Dans une décision unanime, la Cour suprême a conclu que cet article doit être interprété à la lumière de son objectif constitutionnel.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Depuis son élection, le gouvernement du Parti Québécois s'inquiète de plus en plus des forces menaçant le statut du français au Québec. Cette vulnérabilité est bien réelle. Dans le milieu de la recherche, du commerce international et des événements de grande envergure, la domination de l'anglais réduit souvent l'espace d'expression francophone. Toutefois, comme le commissaire le rappelle fréquemment, il existe une différence fondamentale entre le rôle de plus en plus dominant de l'anglais sur la scène internationale et la langue parlée par une communauté d'expression anglaise au Québec.

PISTES D'AVENIR

Beaucoup reste à faire pour améliorer les relations entre les communautés d'expression anglaise au Québec, le gouvernement provincial et son administration publique. Les élus et les employés fédéraux doivent comprendre que, si l'anglais n'est pas menacé au Québec, les communautés d'expression anglaise, elles, le sont. Beaucoup reste aussi à faire pour que ces communautés commencent à ressentir que la société québécoise les perçoit bel et bien comme une partie intégrante et importante du Québec. Comme le commissaire l'a souvent réitéré, il revient au gouvernement fédéral et à ses institutions de faire des langues officielles une priorité et de faire preuve de leadership en ce sens.

LA FEUILLE DE ROUTE 2008-2013 ET LES COMMUNAUTÉS D'EXPRESSION ANGLAISE

Le commissaire aux langues officielles a déjà abordé la question du défi particulier qu'a posé la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir* pour les communautés d'expression anglaise au Québec. « Dans certains cas, les initiatives de la Feuille de route ont été lancées pour répondre à la réalité particulière des communautés francophones. Le gouvernement et les ministères ont ensuite cherché à les adapter tant bien que mal pour répondre aux besoins des communautés anglophones du Québec qui ne s'y reconnaissent pas forcément. En réalité, il faut que l'initiative corresponde – dès le départ – à la réalité propre de chaque communauté et réponde à des besoins réels. Ensuite doit s'établir un dialogue soutenu pour la mise en œuvre de l'initiative et, si nécessaire, l'initiative doit être adaptée aux circonstances de ces communautés[4]. »

3. En référence au commentaire de Marie Malavoy, ministre de l'Éducation du Québec, selon lequel le Parti québécois « est très critique par rapport à l'idée d'introduire une langue étrangère alors que l'on commence à maîtriser les concepts, la grammaire, la syntaxe et le vocabulaire de sa langue maternelle ». Source : Annie Mathieu, « Marie Malavoy : moins d'anglais, plus d'histoire », *Le Soleil*, Québec, 11 octobre 2012. Version en ligne (www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201210/10/01-4582115-marie-malavoy-moins-danglais-plus-dhistoire.php) consultée le 31 mars 2013.

4. Commissaire aux langues officielles, *Évaluation de* la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013.

Des compressions budgétaires préoccupantes. 3.5

ENJEU

Entre 2006 et 2013, le gouvernement canadien a procédé à deux examens des dépenses d'envergure qui ont amené les institutions fédérales à modifier ou à éliminer certains programmes et activités. Quelques décisions ont eu, ou pourraient encore avoir, des répercussions cumulatives négatives sur la vitalité des communautés de langue officielle.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

L'examen des dépenses réalisé par le gouvernement fédéral en 2006 s'est traduit par des compressions budgétaires et des changements qui ont touché divers programmes et bureaux fédéraux. Par exemple, le Programme de contestation judiciaire du Canada, qui procurait aux demandeurs une aide financière pour les affaires judiciaires d'envergure faisant progresser les droits linguistiques et les droits à l'égalité garantis par la Constitution canadienne, a été éliminé. D'autres programmes ont également subi des coupures, dont l'incidence sur les langues officielles n'a pas été immédiatement apparente, mais plutôt graduelle. Parmi ces programmes, il y a le Fonds de recherche en matière de politiques sur la condition féminine; l'Initiative canadienne sur le bénévolat; le Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes; les programmes d'emploi pour les jeunes; le Programme de diplomatie ouverte; le Programme d'aide aux musées; les missions canadiennes à l'étranger; et les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Préoccupés par les répercussions de ces décisions sur la vitalité des communautés de langue officielle, des Canadiens et des organismes ont déposé 118 plaintes auprès du commissaire.

Après avoir examiné de près les neuf décisions découlant de l'examen gouvernemental des dépenses qui ont fait l'objet de plaintes, le commissaire a déterminé que ces dernières étaient fondées. Dans son rapport d'enquête, il a conclu que, même si les répercussions de ces décisions sur les communautés de langue officielle variaient, les besoins et les intérêts de ces communautés n'avaient pas été dûment pris en considération dans le processus décisionnel.

Le commissaire a donc recommandé l'adoption d'une série de mesures correctives. Il a d'abord recommandé au ministère du Patrimoine canadien ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada de mener une évaluation approfondie des répercussions des décisions prises dans le cadre de l'examen de 2006, en accordant la priorité à la décision d'éliminer le Programme de contestation judiciaire du Canada. Le commissaire a également recommandé que des mesures soient prises pour que les prochains examens des dépenses soient entièrement conformes à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, qui vise la promotion du français et de l'anglais.

Dans le même ordre d'idées, le commissaire a recommandé, dans son rapport annuel de 2007-2008, que le secrétaire du Conseil du Trésor prenne les mesures nécessaires pour que les examens des dépenses et autres examens similaires réalisés au sein du gouvernement fédéral soient conçus et menés à bien en pleine conformité avec les engagements, les obligations et les rôles prévus à la partie VII de la *Loi*.

Au cours des sept dernières années, le commissaire s'est aussi penché sur d'autres conséquences directes ou indirectes des compressions budgétaires imposées par le gouvernement du Canada en 2006. Par exemple :

- il a mené une enquête et intenté un recours judiciaire à propos des coupures frappant la station radiophonique francophone de CBC/Radio-Canada CBEF Windsor[5];

5. Pour plus de renseignements à propos des coupures budgétaires visant la station de radio CBEF Windsor par CBC/Radio-Canada, voir le module 3.6, à la page 57.

- il a enquêté sur le processus ayant mené à l'élimination du questionnaire complet obligatoire en vue du Recensement de 2011, de même que les effets de cette décision[6];
- il s'est inquiété des importantes coupures ayant touché le groupe chargé, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de coordonner les programmes des langues officielles dans la fonction publique, sans renforcer les unités de langues officielles des institutions fédérales elles-mêmes;
- il a déploré la suppression, par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du Fonds de promotion de la Francophonie.

LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE DU CANADA

Le gouvernement fédéral a contesté les conclusions du commissaire aux langues officielles concernant l'abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada. En 2008, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada a porté la cause devant la Cour fédérale, avec le soutien du commissaire à titre d'intervenant.

En juin 2008, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et le gouvernement fédéral en sont venus à une entente à l'amiable. L'organisme a accepté d'abandonner le recours qu'elle avait intenté en échange de l'adoption, par le gouvernement, d'une solution de rechange à l'ancien Programme de contestation judiciaire du Canada. Ainsi, le Programme d'appui aux droits linguistiques a vu le jour en décembre 2009. Il est administré par l'Université d'Ottawa, par le truchement d'un partenariat entre sa faculté de droit et son Institut des langues officielles et du bilinguisme.

En 2012, le gouvernement a annoncé une nouvelle vague de coupures budgétaires totalisant plus de 5 milliards de dollars sur trois ans. Cette annonce a rapidement mené au dépôt de plaintes au sujet des répercussions éventuelles, sur les communautés de langue officielle, de l'abolition de certains programmes, de la réduction de la portée de certaines initiatives et de la fermeture de certains bureaux. Le commissaire a entamé une série d'enquêtes pour déterminer si les institutions fédérales mises en cause dans ces plaintes ont tenu compte des besoins de ces communautés et de l'effet possible de leurs décisions sur la vitalité de ces dernières.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Les compressions budgétaires de 2006 et de 2012 imposées par le gouvernement ont amené les institutions fédérales à prendre des décisions qui, directement ou indirectement, ont eu ou pourraient avoir des répercussions sur la population canadienne.

Parce qu'elles paraissaient d'emblée susceptibles d'avoir un effet important sur la vitalité des communautés de langue officielle et la vigueur de la dualité linguistique canadienne, certaines de ces décisions ont rapidement provoqué de vives réactions dans l'opinion publique. Par exemple, l'abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada et celle du questionaire complet obligatoire du recensement ont suscité une véritable levée de boucliers à l'intérieur et à l'extérieur des communautés de langue officielle. Cependant, la plupart des décisions susceptibles de toucher ces communautés et la dualité linguistique ont reçu beaucoup moins d'attention. Deux grandes raisons peuvent expliquer cela.

6. Pour plus de renseignements à propos de l'élimination du questionnaire complet obligatoire, voir le module 3.7, à la page 59.

Premièrement, certaines décisions ont entraîné des changements dont l'incidence a été plus ou moins visible. Par exemple, même si les coupures de 2012 n'ont pas mené à l'abolition du programme Destination Canada – Forum emploi, qui fait la promotion du Canada comme destination privilégiée des francophones d'outremer, elles ont toutefois donné lieu à l'élimination du financement destiné aux groupes communautaires leur permettant de participer au Forum pour attirer de nouveaux immigrants francophones du monde entier au sein de leurs communautés.

Deuxièmement, prises à la pièce, les coupures ne semblent pas remettre en question l'engagement du gouvernement envers la dualité linguistique. Cependant, leur effet cumulatif a le potentiel de provoquer une érosion de la dualité linguistique et de la capacité de la fonction publique à valoriser les deux langues officielles.

En fin de compte, les compressions de 2006 et de 2012 ont mené à des décisions comme :

- l'élimination de certains postes de coordonnateurs des langues officielles dans les régions, ou leur amalgame à des postes en ressources humaines dont les langues officielles représentent une des responsabilités;
- la création d'équipes de travail virtuelles interrégionales ou interprovinciales, ce qui pourrait nuire aux employés qui souhaitent exercer leur droit de travailler dans la langue officielle de leur choix;
- l'accroissement du taux de roulement au sein du Réseau des champions des langues officielles en raison de l'importante restructuration de la fonction publique;
- l'élimination, dans le cadre de la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration et communautés*, du financement des activités de coordination des politiques et des programmes relatifs à la *Loi* (parties IV, V et VI pour le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et partie VII pour Patrimoine canadien) au sein des institutions fédérales.

PISTES D'AVENIR

L'abolition ou la modification de programmes en réponse aux examens des dépenses peuvent avoir des répercussions négatives sur les langues officielles. Ce n'est qu'en menant une analyse approfondie de chaque programme que les décideurs peuvent éviter que leurs décisions aient une incidence négative.

La principale leçon tirée de la cause portant sur le Programme de contestation judiciaire du Canada est que, lorsque le gouvernement prend des décisions, comme l'adoption, l'examen ou l'abolition d'un programme ou d'une politique, il doit tenir compte des besoins des communautés de langue officielle, ainsi que des répercussions de ces décisions sur leur vitalité. Chaque institution fédérale doit donc s'assurer :

- qu'elle intègre systématiquement la partie VII de la *Loi* dans sa culture d'élaboration des programmes et des politiques;
- que les communautés de langue officielle participent au processus d'examen des programmes;
- qu'elle a une compréhension approfondie des besoins et des intérêts particuliers des communautés de langue officielle;
- qu'elle envisage les mesures à prendre ou les solutions à adopter lorsque ses décisions peuvent nuire à la vitalité des communautés;
- qu'elle élabore un processus continu pour évaluer et améliorer les politiques et les programmes liés à la partie VII;
- qu'elle respecte le droit des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

Les travaux d'examen et d'enquête du commissaire montrent aussi que, pour que la dualité linguistique sorte indemne du genre d'exercice mené en 2006 et en 2012 par le gouvernement fédéral, celui-ci doit faire preuve d'un leadership accru dans le dossier des langues officielles.

Ainsi, il doit clairement signifier aux institutions fédérales que travailler à l'épanouissement des communautés de langue officielle et à la promotion de la dualité linguistique n'est pas seulement une obligation à respecter ou un objectif à poursuivre lorsque le temps et les ressources le permettent. Au contraire, il doit leur rappeler que la dualité linguistique est une valeur canadienne fondamentale et qu'elles doivent avoir le réflexe de défendre et de promouvoir les deux langues officielles du Canada, sans égard au climat politique ou financier.

Au cours des trois prochaines années, le commissaire entend continuer à suivre de très près le dossier des compressions budgétaires. Il le fera notamment en menant une vérification pour examiner le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada dans le cadre de l'exercice du *Plan de réduction du déficit* (parties VII et VIII de la *Loi*).

Le commissaire entend aussi mener une vérification horizontale des répercussions de l'adoption de nouveaux modèles de gestion des services gouvernementaux par certaines institutions fédérales. Ces modèles, qui visent à favoriser l'efficience des organisations, n'ont rien de répréhensible en soi. Cependant, ils ne doivent pas avoir de répercussions négatives sur la capacité des institutions à servir les Canadiens dans la langue officielle de leur choix ni à mettre en place un environnement de travail véritablement bilingue.

La portée des obligations linguistiques de CBC/Radio-Canada 3.6

ENJEU

Selon CBC/Radio-Canada, une société d'État assujettie à la *Loi sur les langues officielles*, les questions de langues officielles liées à ses activités et décisions en matière de programmation relèvent de la compétence exclusive du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Le diffuseur public prétend que seules ses activités hors programmation sont assujetties à la *Loi* et, par le fait même, à l'autorité du commissaire.

De son côté, le commissaire soutient qu'il possède la compétence pour enquêter sur la manière dont CBC/Radio-Canada applique la partie VII de la *Loi*, qui a trait à la promotion du français et de l'anglais, dans le cadre de ses décisions et activités, y compris celles touchant sa programmation, dans certains cas.

Cette divergence de points de vue a clairement ressorti lors de l'affaire des compressions imposées par CBC/Radio-Canada à CBEF, sa station radiophonique francophone de Windsor, en Ontario.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

En 2009-2010, le commissaire a reçu 876 plaintes au sujet de la décision de CBC/Radio-Canada de procéder à d'importantes compressions budgétaires touchant CBEF Windsor. Selon les plaignants, la décision du diffuseur avait eu pour effet de remplacer presque tout le contenu local de la station par du contenu produit à Toronto, en Ontario.

À l'issue de l'enquête menée sur ces plaintes, le commissaire a conclu que CBC/Radio-Canada n'avait pas respecté les obligations linguistiques que la partie VII de la *Loi* lui impose. En effet, le diffuseur n'avait pas tenu compte de l'incidence de sa décision sur le développement et l'épanouissement de la communauté francophone du sud-ouest de l'Ontario, ni cherché à en atténuer les répercussions.

Au cours de cette enquête, CBC/Radio-Canada a soutenu que la compétence du commissaire d'instruire des plaintes en vertu de la partie VII ne lui permettait pas de les examiner, puisqu'elles visaient des décisions du diffuseur en matière de programmation.

Devant le refus de CBC/Radio-Canada de reconnaître sa compétence et de mettre en œuvre les recommandations contenues dans son rapport d'enquête, le commissaire a décidé d'intenter un recours contre le diffuseur devant la Cour fédérale. Il souhaitait que celle-ci reconnaisse sa compétence de mener des enquêtes vis-à-vis de CBC/Radio-Canada et clarifie les obligations du diffuseur public en ce qui a trait à la partie VII de la *Loi*. Représentant la communauté francophone de Windsor, le vice-président du regroupement SOS-CBEF, Karim Amellal, a agi à titre de coappelant dans ce recours.

En mai 2012, la Cour fédérale a émis une décision interlocutoire à l'effet que le commissaire avait la compétence pour enquêter sur la manière dont CBC/Radio-Canada applique la partie VII de la *Loi* dans le cadre de ses décisions, y compris celles touchant la programmation. Elle a également rejeté la position de la Société d'État voulant que seul le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ait droit de regard sur ses décisions de programmation.

Toutefois, la Cour fédérale a jugé qu'il convenait d'attendre que le Conseil ait évalué les demandes de renouvellement de licences présentées par CBC/Radio-Canada. La Cour s'attend à ce que l'organisme réglementaire examine les répercussions des décisions du radiodiffuseur sur l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle touchées par ces demandes de renouvellement.

En novembre 2012, le commissaire est intervenu auprès du Conseil lors des audiences tenues dans le cadre de l'étude des demandes de renouvellement de licences des services de langue française et de langue anglaise de CBC/Radio-Canada. Il a demandé que le Conseil « impose une condition de licence à Radio-Canada, qui l'obligerait à diffuser sur CBEF [Windsor] un nombre d'heures minimal de contenu produit localement. Cette mesure est cruciale pour éviter l'érosion de la vitalité de cette communauté de langue officielle. Elle ferait également en sorte que Radio-Canada respecte son mandat »[7]. [traduction]

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Le 28 mai 2013, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a rendu sa décision à l'égard du renouvellement de licence de CBC/Radio-Canada. Il a notamment imposé une condition de licence, selon laquelle le diffuseur doit intégrer au moins 15 heures par semaine de contenu local à la programmation de CBEF Windsor. Même si cette décision est positive pour la communauté francophone de Windsor, certaines questions d'intérêt public demeurent toutefois en suspens devant la Cour fédérale. C'est pourquoi le commissaire a l'intention de demander à la Cour de se prononcer de façon définitive sur les obligations linguistiques que la partie VII de la *Loi* impose à CBC/Radio-Canada, surtout lorsque ses décisions risquent de nuire aux communautés de langues officielles. Il est important que la Cour fédérale clarifie les obligations de CBC/Radio-Canada à cet égard.

PISTES D'AVENIR

Le financement public accordé à CBC/Radio-Canada est relativement faible en comparaison avec d'autres pays dotés de radiodiffuseurs publics[8]. Néanmoins, la programmation locale étant au cœur du mandat de CBC/Radio-Canada, ce dernier a tout de même l'obligation de respecter l'esprit et la lettre de la *Loi*, y compris la partie VII, indépendamment des sources de financement ponctuelles dont elle dispose.

7. Conseil de radiodiffusion et de télécommunications canadiennes, *Afin d'étudier les demandes de renouvellement de licences des services de langue française et de langue anglaise de la Société Radio-Canada tel que décrites dans l'Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2011-379, 2011-379-1, 2011-379-2, 2011-379-3, 2011-379-4 et 2011-379-5*, transcription de l'audience, volume 7, ligne 13114, 27 novembre 2012. Version en ligne (www.crtc.gc.ca/fra/transcripts/2012/tb1127.html) consultée le 31 mars 2013.

8. Groupe Nordicité Ltée, *Analyse du soutien public accordé à la radiodiffusion publique et aux autres instruments culturels au Canada*, préparée pour CBC/Radio-Canada, avril 2011, p. 4. Version en ligne (www.cbc.radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/plus-recentes-etudes/deloitte-analyse-soutien-publique-fr.pdf) consultée le 31 mars 2013.

L'abolition du questionnaire complet obligatoire du recensement : un recul décevant 3.7

ENJEU

En juin 2010, le ministre fédéral de l'Industrie annonçait l'abolition du questionnaire complet obligatoire en vue du Recensement de 2011, remplacé par une enquête à participation volontaire, l'Enquête nationale auprès des ménages. Le milieu de la recherche, les communautés de langue officielle, certaines institutions gouvernementales et d'autres intervenants ont vivement réagi à cette annonce très inattendue. Ils s'inquiétaient de la qualité et de la comparabilité de données recueillies au moyen d'une enquête à participation volontaire plutôt que par celui d'un questionnaire à participation obligatoire.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Peu de temps après l'annonce de juin 2010, le commissaire et diverses organisations représentant des communautés de langue officielle de partout au Canada ont rappelé au gouvernement ses obligations prévues par la *Loi sur les langues officielles*. Ils ont insisté sur l'importance d'ajouter des questions portant sur la langue au questionnaire complet obligatoire, et ce, afin de respecter certaines exigences de la *Loi*. En août 2010, le gouvernement fédéral faisait donc passer d'une à trois le nombre de questions portant sur la langue dans le futur questionnaire abrégé obligatoire. En plus de la question initiale sur la langue maternelle, le nouveau questionnaire comporterait aussi une question sur la connaissance des langues officielles et une autre sur la langue parlée à la maison.

En juillet 2010, le commissaire a lancé une enquête à la suite de la réception de plusieurs plaintes liées à l'abolition du questionnaire complet obligatoire du recensement. En raison de la portée des pouvoirs que lui confère la *Loi*, le commissaire a dû limiter son enquête aux institutions fédérales visées par les plaintes, soit Industrie Canada, Patrimoine canadien, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Statistique Canada, pour savoir si elles avaient pris part au processus de décision du gouvernement fédéral.

En mars 2011, à la suite de son enquête, le commissaire concluait que les institutions fédérales visées par les plaintes n'avaient joué aucun rôle dans le processus décisionnel menant à l'élimination du questionnaire complet obligatoire. Par conséquent, elles n'avaient pas manqué aux obligations que leur confère la *Loi*. Néanmoins, le commissaire ajoutait dans son rapport d'enquête que le gouvernement fédéral demeure en tout temps responsable de la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*, qui a trait à la promotion du français et de l'anglais. Ainsi, il doit évaluer les retombées négatives potentielles de ses décisions et activités, et doit s'assurer que celles-ci n'entravent ni le développement ni la vitalité des communautés de langue officielle. Si tel est le cas, le gouvernement doit adopter des mesures pour atténuer ces effets.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Encore aujourd'hui, le commissaire demeure inquiet des répercussions possibles de la décision du gouvernement d'abolir le questionnaire complet obligatoire. Au moment de diffuser les résultats du Recensement de 2011, Statistique Canada a émis un avis concernant les risques liés à la comparaison de certaines données linguistiques de 2011 avec celles des recensements antérieurs. De 2006 à 2011, puisque le contexte et la séquence des questions linguistiques du recensement ont changé, les Canadiens ont répondu différemment à certaines questions : ils « semblent avoir été moins portés que lors des recensements antérieurs à déclarer une langue autre que le français ou l'anglais comme seule

langue maternelle, et plus enclins à déclarer plus d'une langue maternelle et plus d'une langue d'usage à la maison. »[9]. Toutefois, la comparabilité des données sur la première langue officielle parlée et celle des données sur la connaissance des langues officielles ne sont pas touchées.

En raison d'un taux de participation inférieur à 50 p. 100 à l'Enquête nationale auprès des ménages à participation volontaire, les données économiques, sociales et culturelles concernant plus de 1100 subdivisions de recensement ont été éliminées en vue de la première diffusion de données, en mai 2013. Les institutions fédérales pourraient donc être privées de données qui servaient à comprendre l'évolution des communautés de langue officielle et à évaluer les répercussions des mesures instaurées afin d'appuyer leur développement ou promouvoir la dualité linguistique. Reste à voir la portée concrète des changements et leur incidence sur l'utilisation des données.

PISTES D'AVENIR

En matière de langues officielles, comme dans tout autre domaine, le gouvernement fédéral doit concevoir et mettre en œuvre des processus d'élaboration de politiques en se basant sur des données probantes et des analyses approfondies. En 2011, vu certaines limites des données du Recensement et de l'Enquête nationale auprès des ménages, la question est de savoir si les gouvernements, les communautés de langue officielle et les citoyens seront en mesure de prendre des décisions aussi éclairées. Par conséquent, le commissaire continuera de surveiller très attentivement la diffusion et l'utilisation des données du Recensement et de l'Enquête de 2011, de même que les préparatifs en vue du Recensement de 2016.

« Une grande partie des institutions fédérales dépendent de l'information contenue dans le questionnaire complet du recensement pour mesurer les résultats de leurs initiatives. Combien d'immigrants francophones sont arrivés au Canada? Où choisissent-ils de vivre et comment se débrouillent-ils sur le plan économique? Existe-t-il des communautés anglophones de la Basse-Côte-Nord du Québec qui réussissent à sortir avec succès d'une industrie des pêches en difficulté? Les réponses à ces questions et à plusieurs autres seront plus difficiles à obtenir si les modifications apportées au recensement sont maintenues[10]. »

– Graham Fraser, commissaire aux langues officielles

9. Statistique Canada, *Recensement de la population de 2011 : Caractéristiques linguistiques des Canadiens*, produit no 11-001-X au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, 24 octobre 2012. Version en ligne (www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/121024/dq121024a-fra.htm) consultée le 31 mars 2013.

10. Commissaire aux langues officielles, *Déclaration aux médias à l'occasion du dépôt du volume II du rapport annuel 2009-2010*, Ottawa, 2 novembre 2010. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_02112010_f.php) consultée le 31 mars 2013.

L'accès à la justice dans les deux langues officielles 3.8

ENJEU

Tous les Canadiens devraient avoir un accès égal à la justice dans la langue officielle de leur choix. Cependant, faire en sorte que les quelque deux millions de Canadiens membres d'une communauté de langue officielle puissent pleinement exercer ce droit fondamental constitue actuellement un défi de taille. Afin que le public ait vraiment accès aux cours supérieures provinciales et territoriales en français et en anglais, celles-ci doivent nécessairement compter un nombre suffisant de juges bilingues.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

En 2008, devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des Communes, le commissaire a incité le ministre de la Justice à faire preuve de leadership et à explorer, de concert avec ses homologues provinciaux et territoriaux, des solutions pour que les cours supérieures fonctionnent de façon adéquate dans les deux langues officielles. Il a notamment suggéré que l'on examine le processus de nomination des juges aux cours supérieures. Par la même occasion, il a signalé que la connaissance des deux langues officielles devrait être l'une des compétences essentielles préalables à la nomination des juges siégeant à la Cour suprême du Canada.

La même année, le commissaire a fait des représentations écrites au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles saisi du projet de loi C-31, qui visait la nomination de 20 juges supplémentaires aux cours supérieures des provinces. Le commissaire demandait au Comité de recommander que soit examiné le processus de nomination des juges aux cours supérieures pour assurer que ces tribunaux comptent un nombre suffisant de juges bilingues.

En 2009, alors que le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes étudiait le projet de loi C-232, visant à modifier la *Loi sur la Cour suprême*, le commissaire a réitéré que le bilinguisme devrait être une condition préalable à la nomination des juges à la Cour suprême. Afin de respecter la population canadienne, « il est important de garantir [qu'elle] soit servie par des juges de la plus haute distinction et de la plus grande compétence, qui puissent entendre et comprendre une cause dans l'une ou l'autre des langues officielles »[11].

Outre ces interventions devant les parlementaires, le commissaire a terminé, en 2011, une enquête sur des plaintes liées à la nomination d'un nombre insuffisant de juges bilingues aux cours supérieures de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse. Dans le cadre de l'enquête, le commissaire a relevé plusieurs lacunes dans le processus de nomination des juges.

Il a donc entrepris, en partenariat avec le commissaire aux services en français de l'Ontario et le commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, une étude sur les façons d'améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures et, par conséquent, l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Publiée à l'été 2013, cette étude, intitulée *L'accès à la justice dans les deux langues officielles : améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures*, examine plus particulièrement deux questions qui relèvent du gouvernement fédéral et qui favorisent le bilinguisme institutionnel de la magistrature des cours supérieures : le processus de sélection et de nomination des juges, ainsi que la formation offerte aux magistrats pour améliorer leurs compétences linguistiques.

11. Commissaire aux langues officielles, *Notes pour une comparution devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes*, Ottawa, 17 juin 2009. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_17062009_f.php) consultée le 31 mars 2013.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Le commissaire est l'un des nombreux acteurs qui, depuis 1995, ont activement cherché à démontrer au gouvernement fédéral l'importance de nommer un nombre adéquat de juges bilingues au sein des cours supérieures provinciales et territoriales du pays. Malgré son intervention et celle de ses prédécesseurs, et malgré les travaux d'associations de juristes et de comités parlementaires, les progrès réalisés depuis 20 ans demeurent très modestes.

À ce jour, le ministre de la Justice consulte informellement les juges en chef des cours supérieures en ce qui concerne la nomination de juges bilingues. Pourtant, le processus de nomination ne permet toujours pas de garantir la nomination d'un nombre suffisant de juges bilingues pour assurer un accès égal à la justice en français et en anglais.

PISTES D'AVENIR

Le temps est venu pour le ministre de la Justice et ses homologues provinciaux et territoriaux de prendre des mesures concertées pour assurer un accès égal à la justice dans les deux langues officielles. Les recommandations formulées par le commissaire dans son étude sur la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures sont concrètes et pragmatiques. Toutefois, leur mise en œuvre ne pourra se faire sans la participation pleine et entière des juges en chef ainsi que des divers intervenants du domaine de la justice.

Plaintes liées à la partie VII, de 2006 à 2013 3.9

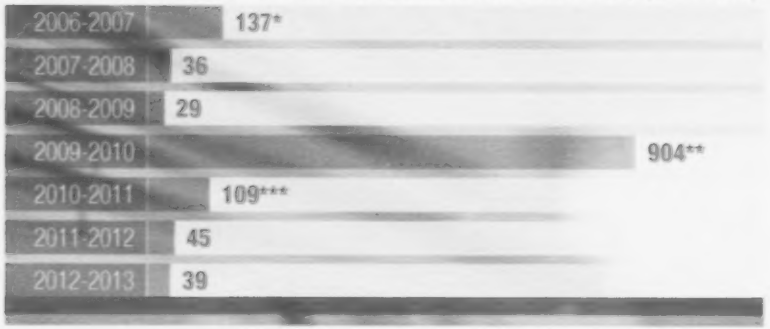
De 2006 à 2013, le commissaire a reçu 1 299 plaintes liées à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, qui traite de la promotion du français et de l'anglais. Ces plaintes ont représenté 24 p. 100 des plaintes recevables déposées auprès du commissaire au cours des sept dernières années.

Puisque les plaintes liées à la partie VII font généralement suite à des décisions précises du gouvernement, aucune institution fédérale en particulier n'a fait l'objet de plaintes liée à la partie VII chaque année, entre 2006 et 2013. Toutefois, CBC/Radio-Canada et Patrimoine canadien ont suscité des plaintes liées à la partie VII au cours de cinq des sept dernières années.

La fermeture d'un bureau ou l'abolition d'un programme sont les raisons qui génèrent le plus de plaintes. Quant à la mise en place de nouveaux programmes, elle suscite parfois des plaintes lorsqu'on estime que la dualité linguistique ou les besoins de communautés de langue officielle n'ont pas été pris en compte.

FIGURE 1

PLAINTES LIÉES À LA PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* (2006-2013)



*118 – Abolition du Programme de contestation judiciaire du Canada
**876 – Compressions budgétaires à la station de radio CBEF Windsor
***84 – Élimination du questionnaire complet obligatoire du recensement

Même si le nombre de plaintes liées à la partie VII était élevé en 2006-2007 (137) et en 2010-2011 (109), le sommet a été atteint en 2009-2010 (904). Cette année-là, la majorité des plaintes liées à la partie VII (876) avaient trait à un événement particulier, soit les compressions budgétaires touchant la station de radio CBEF Windsor par CBC/Radio-Canada. Par ailleurs, les 904 plaintes reçues en 2009-2010 représentent 70 p. 100 des plaintes déposées de 2006 à 2013.

D'autres événements ont incité de nombreux Canadiens à déposer des plaintes liées à la partie VII de la *Loi*, notamment l'élimination du questionnaire complet obligatoire du recensement (84), les Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (38), la réorganisation des bureaux de Service Canada dans les provinces de l'Atlantique en 2011 (18) et la décision, aussi en 2011, de fermer le Centre secondaire de sauvetage maritime de Québec (24).

TABLEAU 1

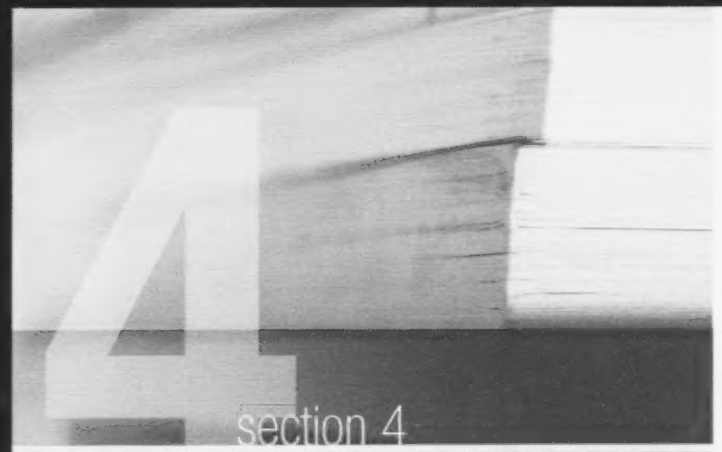
INSTITUTIONS FÉDÉRALES VISÉES PAR LE PLUS GRAND NOMBRE DE PLAINTES LIÉES À LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES (2006-2013)

INSTITUTION FÉDÉRALE	NOMBRE DE PLAINTES
CBC/Radio-Canada	896
Patrimoine canadien	54
Service Canada	32
Défense nationale	26
Industrie Canada	26
Statistique Canada	25
Pêches et Océans Canada	19
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	11
Bureau du Conseil privé	8
Air Canada	7

La tableau 1 montre que CBC/Radio-Canada a été, de loin, l'institution visée par le plus grand nombre de plaintes liées à la partie VII (896) au cours des sept dernières années. Toutefois, 98 p. 100 de ces plaintes (876) ont été déposées la même année, en 2009-2010, et avaient trait à un événement particulier : les réductions budgétaires à la station de radio CBEF Windsor.

Entre 2006 et 2013, le Commissariat a aussi reçu 120 plaintes liées à des décisions prises par le gouvernement du Canada et touchant plusieurs institutions fédérales. Il est à noter que 118 de ces plaintes ont été déposées en 2006-2007 et concernaient des réductions budgétaires, notamment l'élimination du Programme de contestation judiciaire du Canada.

De 2006 à 2013, 1 169 (90 p. 100) des 1 299 plaintes liées à la partie VII reçues par le commissaire avaient trait à l'obligation du gouvernement du Canada de rehausser la vitalité des communautés de langue officielle du Canada.



section 4

MODULE 4.1
LA DUALITÉ LINGUISTIQUE ET LA DIVERSITÉ CULTURELLE : DES CONCEPTS COMPLÉMENTAIRES ET NON CONTRADICTOIRES 66

MODULE 4.2
VERS UN RÉEL CONTINUUM D'APPRENTISSAGE EN LANGUE SECONDE 67

MODULE 4.3
LES LEÇONS APPRISES DANS LE CADRE DES JEUX DE VANCOUVER 70

MODULE 4.4
LA NOMINATION DE PERSONNES UNILINGUES À DES POSTES CLÉS : UNE PRATIQUE EMBARRASSANTE 72

Le Canada est-il un pays où la dualité linguistique est une valeur fondamentale?

Dans un récent discours, le commissaire a déclaré qu'« il existe parfois un écart entre les aspirations en matière de dualité linguistique dont font état nos lois et le discours politique, et la réalité »[1].

En effet, le gouvernement fédéral ne semble pas accorder suffisamment d'importance à la dualité linguistique comme valeur canadienne. Si c'était le cas, le volet culturel de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver aurait été un grand succès sur le plan linguistique et un haut dirigeant bilingue occuperait aujourd'hui le poste clé de vérificateur général du Canada.

Outre ces deux affaires très médiatisées, qui ont suscité l'indignation d'un nombre impressionnant de francophones et d'anglophones du pays, beaucoup d'autres témoignent du manque de leadership du gouvernement fédéral en matière de promotion de la dualité linguistique, mais attirent peu l'attention. Par exemple, combien de Canadiens savent que des milliers de jeunes désireux de devenir bilingues ne peuvent aujourd'hui le faire parce que le gouvernement fédéral tarde à prendre des mesures vigoureuses pour favoriser l'apprentissage du français ou de l'anglais langue seconde pour tous les Canadiens, et ce, de l'école primaire à l'université?

Divers indices suggèrent qu'en matière de promotion de la dualité linguistique, le gouvernement fédéral est à la traîne de la population plutôt qu'à sa tête. Quoique près des deux tiers des Canadiens soient en faveur du bilinguisme au pays[2], le gouvernement semble ignorer cette réalité ou négliger de s'en servir comme tremplin pour obtenir de nouveaux gains.

À l'approche du 150e anniversaire de la Confédération canadienne, il est grand temps que les choses changent!

1. Commissaire aux langues officielles, *Planification de l'utilisation des langues : des défis sans cesse renouvelés*, notes pour une allocation à la Conférence sur les approches multidisciplinaires en matière de politiques et de planification linguistiques, à l'Université de Calgary, Calgary, 7 septembre 2012. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_07092012_f.php) consultée le 31 mars 2013.
2. The Environics Institute, *Focus Canada 2012*, Toronto, 2012, p. 5. Version en ligne (www.environicsinstitute.org/uploads/institute-projects/environics%20institute%20-%20focus%20canada%202012%20final%20report.pdf) consultée le 31 mars 2013 (en anglais seulement).

4.1 La dualité linguistique et la diversité culturelle : des concepts complémentaires et non contradictoires

ENJEU

La dualité linguistique et la diversité culturelle du Canada sont des valeurs nationales fondées sur des politiques et des lois précises, et la promotion de ces valeurs aide à renforcer la cohésion sociale du pays. Puisque la dynamique du contexte sociodémographique du Canada change continuellement, il importe d'examiner les interrelations entre ces concepts et leurs liens avec l'identité canadienne. Il est aussi important d'explorer leur incidence globale sur la vie quotidienne des Canadiens et des nouveaux arrivants.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Le commissaire a organisé une série de forums avec des Canadiens de diverses origines pour discuter de la dualité linguistique et de la diversité culturelle. Le premier forum a eu lieu en 2007 à Toronto (Ontario), le deuxième, en 2008 à Vancouver (Colombie-Britannique), le troisième, en 2011 à Halifax (Nouvelle-Écosse) et le quatrième, en 2012 à Montréal (Québec).

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

La plupart des participants aux quatre forums considèrent la dualité linguistique comme une valeur canadienne clé. Ils conviennent que la dualité linguistique et la diversité culturelle sont intrinsèquement liées et qu'elles se renforcent mutuellement. Plusieurs ont été surpris d'apprendre que les deux communautés de langue officielle évoluent en parallèle, dans une dynamique majorité-minorité.

Les participants aux forums de Toronto, de Vancouver et d'Halifax croient que la fréquentation d'établissements d'enseignement francophones permet aux nouveaux arrivants de développer un sentiment d'appartenance à leur communauté francophone. Les membres de ces communautés disent toutefois que, en raison d'un manque de visibilité, il leur est difficile d'obtenir des services en français dans leur région. Pour cette raison, certains nouveaux arrivants francophones choisissent de vivre dans un environnement de langue anglaise.

Le forum d'Halifax a été le premier événement de deux jours qui portait sur la perception de Canadiens d'expression française et anglaise de diverses origines à l'égard de la dualité linguistique et de ses liens avec la diversité culturelle.

Tout comme celui d'Halifax, le forum de Montréal, d'une durée de deux jours, a été une occasion pour des Québécois francophones et anglophones de faire part de leur expérience respective sur la relation entre la dualité linguistique et la diversité culturelle. Les participants ont d'ailleurs souligné l'importance non seulement de l'apprentissage des langues, mais aussi de l'éducation interculturelle pour tous les résidents du Québec. Ils ont aussi soulevé la question de l'identité, se demandant comment il est possible d'être Canadien et Québécois à la fois, tout en maintenant des liens avec le patrimoine culturel d'un autre pays.

PISTES D'AVENIR

Voici les suggestions des participants, auxquelles le commissaire compte donner suite :

- Le Commissariat doit faire des efforts supplémentaires pour promouvoir et faire progresser la dualité linguistique au Canada.
- Il importe de faciliter l'accès des nouveaux arrivants à une formation linguistique dans les deux langues officielles.
- La culture de chaque communauté de langue officielle du Canada devrait être célébrée, et l'apprentissage de la langue officielle minoritaire devrait être encouragé dans les établissements d'enseignement.
- Les communautés de langue officielle doivent collaborer davantage en ce qui concerne l'accueil des nouveaux arrivants. Par exemple, les organismes offrant des services aux nouveaux arrivants francophones doivent travailler de concert avec ceux offrant des services aux nouveaux arrivants anglophones.
- Une trousse d'information dépeignant la situation linguistique de chaque province devrait être remise aux immigrants avant leur arrivée au Canada.

Vers un réel continuum d'apprentissage en langue seconde 4.2

ENJEU

La mondialisation et l'économie du savoir accordent une grande importance aux compétences générales, y compris les aptitudes linguistiques et interculturelles. Il n'est donc pas surprenant que les employeurs estiment de plus en plus qu'il importe qu'une partie de leur personnel parle les deux langues officielles du Canada. L'apprentissage en langue seconde est également crucial pour renforcer la citoyenneté et l'identité canadiennes, ainsi que pour permettre aux Canadiens de mieux se comprendre. Au cours des 30 dernières années, des investissements substantiels dans des programmes d'immersion partout au pays ont créé une nouvelle génération de Canadiens bilingues, dont plusieurs cheminent maintenant dans des établissements postsecondaires. Ces étudiants ont le désir d'apprendre dans leur seconde langue officielle et sont capables de le faire.

Une action concertée sera nécessaire si le Canada veut offrir un réel continuum de possibilités d'apprentissage en langue seconde à tous les Canadiens, et ce, de l'école primaire au marché du travail. Ce continuum est essentiel pour préparer nos jeunes à devenir des employés productifs et des citoyens capables de s'investir pleinement dans la vie civile de leur pays.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

En 2009, après avoir constaté la rareté des travaux de recherche sur l'apprentissage en langue seconde au niveau postsecondaire, le commissaire a mené une étude sur les universités canadiennes, intitulée *Deux langues, tout un monde de possibilités : L'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes.*

L'étude a montré que très peu d'universités reconnaissaient l'importance d'offrir des possibilités d'apprentissage en langue seconde et de jouer un rôle dans la formation d'une main-d'œuvre bilingue. Les résultats ont également révélé qu'il n'existe aucune approche exhaustive favorisant l'établissement d'un système qui appuie un continuum d'apprentissage en langue seconde. Afin de discuter des résultats de l'étude et de sensibiliser davantage les gens à cet enjeu, le commissaire a rencontré différents groupes de partenaires clés et a participé à l'organisation de tables rondes dans six provinces.

Le Commissariat a aussi élaboré une carte du Canada en ligne, complémentaire à l'étude de 2009, pour aider les étudiants à mieux connaître les possibilités d'apprentissage dans différentes universités partout au pays. Cet outil fournit une liste des cours en langue seconde, des matières enseignées dans la seconde langue officielle, des programmes de soutien, des activités de réseautage et des programmes d'échange offerts dans plus de 85 universités canadiennes.

DIPLÔMÉS BILINGUES RECHERCHÉS

« Les diplômés bilingues n'ont jamais été autant en demande sur le marché du travail. Selon une étude citée dans le rapport de [2009 du commissaire] Graham Fraser, les Canadiens parlant français et anglais bénéficient de meilleurs taux d'emploi et gagnent plus d'argent. "Le gouvernement fédéral est le plus grand employeur au Canada, et il a besoin d'employés bilingues", affirme M. Fraser. En raison des compressions, l'ancien modèle – selon lequel le gouvernement offre une formation linguistique aux employés qui en ont besoin – n'a plus la cote. Ainsi, les candidats qui parlent les deux langues officielles sont plus intéressants[3]. » [traduction]

3. Kate Lunau, « On the money: Bilingual grads are in greater demand than ever before—and universities are responding », *Maclean's 2013 University Rankings*, 1er novembre 2012, p. 84 (en anglais seulement).

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Dans les écoles primaires et secondaires, l'objectif qui veut que tous les Canadiens aient accès aux ressources nécessaires pour bien apprendre le français et l'anglais est loin d'être atteint. Les embûches liées à l'inscription, comme le contingentement, les files d'attente pendant toute la nuit et le système de loterie, gênent toujours l'accès aux programmes d'enseignement en langue seconde dans de nombreuses régions. Dans plusieurs provinces, les autorités scolaires doivent offrir un meilleur soutien aux parents allophones qui s'intéressent à ces programmes.

Au niveau postsecondaire, certaines universités ont augmenté leurs possibilités d'apprentissage en langue seconde, alors que d'autres ont freiné leurs efforts à ce chapitre. Cette baisse de régime s'explique par différents facteurs, notamment parce que le gouvernement du Canada ne manifeste pas assez clairement son besoin de travailleurs bilingues. Le cas échéant, les autorités d'enseignement postsecondaire seraient plus attentives aux avantages associés à l'apprentissage en langue seconde.

À la fin du mois de mars 2013, le gouvernement fédéral a présenté sa *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*. À la lecture de ce nouveau plan quinquennal, le commissaire a été déçu d'apprendre que les sommes consacrées à l'apprentissage des langues officielles (éducation dans la langue de la minorité et apprentissage de la langue seconde) ont été réduites d'environ 35 millions de dollars. Même si deux des trois recommandations formulées par le commissaire dans son rapport annuel de 2011-2012 concernaient l'apprentissage de la langue seconde, que ce soit grâce à des programmes d'échanges linguistiques ou à des occasions d'apprentissage au niveau postsecondaire, la Feuille de route 2013-2018 ne prévoit pas de nouveaux fonds pour accroître les possibilités d'apprentissage de la langue seconde chez les jeunes Canadiens. De plus, le programme de l'École de la fonction publique du Canada qui permettait aux universités canadiennes et à leurs étudiants d'avoir accès à des produits d'apprentissage linguistique, un programme reconnu par le commissaire à plusieurs reprises comme étant une pratique exemplaire, n'apparaît pas dans le nouveau plan.

PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE SECONDE : UNE FORMULE GAGNANTE

« Dans les années 1970, la famille de Lori Chang-Foidl parlait cantonais dans sa demeure de Calgary. Ses parents avaient immigré de Macao et de Trinité, et, même si aucun ne parlait français, ils croyaient que leurs enfants, nés dans un pays bilingue, devaient apprendre les deux langues. Lorsque sa fille est née, la première chose que Mme Chang-Foidl a faite a été de chercher une école d'immersion française. Aujourd'hui, sa fille poursuit son apprentissage du français dans le cadre d'une double mention à l'université. "Je ne connais aucun parent d'étudiants [en immersion française] ayant regretté d'avoir inscrit ses enfants dans un programme bilingue. Je me demande pourquoi les parents hésitent à le faire ou rejettent l'idée", affirme Mme Chang-Foidl[4]. » [traduction]

4. Joe Friesen, « French immersion enrolment skyrockets as a new linguistic category emerges », *The Globe and Mail*, 28 janvier 2013. Version en ligne (www.theglobeandmail.com/news/national/education/french-immersion-enrolment-skyrockets-as-a-new-linguistic-category-emerges/article7935100/?page=all) consultée le 31 mars 2013 (en anglais seulement).

PISTES D'AVENIR

Les conclusions de l'étude de 2009 et les recommandations du commissaire qui en ont découlé sont encore très pertinentes aujourd'hui :

- Afin d'offrir aux jeunes Canadiens des possibilités d'apprentissage en langue seconde, notre pays doit mieux exploiter le potentiel des établissements d'enseignement de langue minoritaire, soit les établissements de langue anglaise au Québec et les établissements de langue française dans les autres provinces.
- Les établissements d'enseignement doivent collaborer et tirer profit de la technologie pour améliorer les possibilités d'apprentissage en langue seconde.
- On devrait accorder la priorité à l'augmentation du nombre d'échanges et d'occasions concrètes pour permettre aux étudiants d'utiliser leur langue seconde et d'interagir avec des locuteurs de cette langue.
- Dans les universités, des politiques et des exigences plus strictes doivent s'inscrire dans une stratégie générale visant l'amélioration de l'apprentissage en langue seconde.
- Les étudiants doivent être mieux informés au sujet des avantages associés à l'apprentissage dans leur seconde langue et des possibilités qui leur sont offertes.
- Un cadre commun relatif aux aptitudes linguistiques doit être élaboré afin d'évaluer les compétences des étudiants dans leur langue seconde.

Pour atteindre un réel continuum d'apprentissage en langue seconde, le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership, en élaborant une stratégie générale à cet effet. Pour susciter le changement et affecter des ressources, il doit également avoir recours au *Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde*. Le commissaire espère que ce protocole d'entente consolidera les initiatives et les sommes investies dans le cadre de la Feuille de route 2013-2018, afin que les Canadiens désireux d'apprendre les deux langues officielles disposent des outils pour le faire.

« [C]omme je l'ai mentionné dans l'étude du Commissariat sur l'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes, je recommande au gouvernement du Canada d'offrir une aide financière aux universités afin que celles-ci élaborent et mettent en œuvre de nouvelles initiatives destinées à améliorer les possibilités d'apprentissage en langue seconde des étudiants. Il faut concevoir un continuum d'apprentissage de la langue seconde, qui aille de l'école primaire au niveau postsecondaire, et jusqu'au marché du travail[5]. »

– Graham Fraser, commissaire aux langues officielles

5. Commissaire aux langues officielles, *Évaluation de la* Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir, notes pour une comparution devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, Ottawa, 15 mars 2012. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_15032012_f.php) consultée le 31 mars 2013.

4.3 Les leçons apprises dans le cadre des Jeux de Vancouver

ENJEU

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 ont eu lieu à Vancouver, en Colombie-Britannique. Conformément à la *Loi sur les langues officielles*, les institutions fédérales ayant contribué de près ou de loin à cet événement avaient l'obligation d'y promouvoir la dualité linguistique. Elles devaient aussi utiliser les Jeux comme levier de développement des communautés de langue officielle.

Le gouvernement du Canada a reconnu ce fait en insérant des clauses linguistiques dans l'entente liant les partenaires des Jeux et le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver. Cependant, des obstacles au plein respect de ces dispositions ont émergé avant la tenue des Jeux. Signalés par des intervenants comme les comités permanents des langues officielles de la Chambre des communes et du Sénat ainsi que des organismes représentant les communautés francophones, ces obstacles touchaient notamment le recrutement et la formation des bénévoles, la signalisation, la programmation culturelle, ainsi que les services de traduction et d'interprétation.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Le commissaire a fait des Jeux une des premières priorités de son mandat. Il a contribué à prévenir des problèmes linguistiques susceptibles de survenir durant cet événement et il a favorisé leur résolution proactive en réalisant une étude (décembre 2008), en menant une campagne de sensibilisation auprès des décideurs des institutions fédérales contribuant aux Jeux (hiver 2009) ainsi qu'en publiant un rapport de suivi de la situation (septembre 2009) et un rapport final (décembre 2010).

Dans l'ensemble, les Jeux ont été un succès quant au respect de la dualité linguistique. Le commissaire a cependant dû intervenir à la suite de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, car 38 personnes ou organismes se sont plaints des importantes lacunes dans le contenu français du volet culturel de celle-ci. L'enquête du commissaire a démontré que ces plaintes étaient fondées et que Patrimoine canadien avait contrevenu aux obligations que lui confère la partie VII de la *Loi*, qui a trait à la promotion du français et de l'anglais. En effet, quoique des composantes visuelles du spectacle d'ouverture aient reflété la dimension francophone du pays et que des artistes et des professionnels de la francophonie y aient participé, un fait important demeurait : le français n'avait pas été assez entendu dans le cadre du volet culturel de la cérémonie d'ouverture.

Cela a mené le commissaire à recommander que, lors de la signature d'accords de contribution, Patrimoine canadien établisse des clauses linguistiques qui encadrent davantage les organismes bénéficiaires et définissent mieux leurs responsabilités linguistiques en matière de services au public et de promotion de la dualité linguistique. Ces clauses devraient aussi définir clairement les résultats attendus par Patrimoine canadien et présenter les indicateurs qui serviront à mesurer le rendement des bénéficiaires.

Le commissaire a aussi publié un ouvrage s'inspirant des leçons apprises dans le cadre des Jeux. Le guide intitulé *L'organisation d'un événement sportif d'envergure au Canada : Guide pratique pour mettre en valeur les langues officielles* aidera le gouvernement fédéral et ses partenaires à respecter la *Loi* lorsque se tiendront des célébrations ou des événements sportifs d'envergure au Canada.

De plus, le commissaire et son personnel ont mis en œuvre différentes stratégies de sensibilisation à l'importance de tenir compte de la dualité linguistique à chaque étape de l'organisation d'événements. Ainsi, il a sensibilisé, notamment à l'aide du guide pratique, les responsables des Jeux d'été du Canada de 2013, tenus à Sherbrooke (Québec), ainsi que ceux des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015, tenus à Toronto (Ontario). D'ailleurs, les organisateurs des Jeux de Sherbrooke ont dès le début invité le Commissariat à participer au processus d'organisation de l'événement.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Malgré l'enjeu touchant le français dans le volet culturel de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, les Jeux de Vancouver ont grandement contribué à la promotion de la dualité linguistique. Cet important legs linguistique est la preuve que le Canada peut atteindre des standards élevés en matière de services au public dans la langue officielle de son choix, de visibilité du français et de l'anglais et de considération des besoins des communautés de langue officielle.

PISTES D'AVENIR

Le gouvernement fédéral contribue à l'organisation de plusieurs événements d'envergure, comme les Jeux du Canada de 2013 à Sherbrooke (Québec), de 2015 à Prince George (Colombie-Britannique) et de 2017 à Winnipeg (Manitoba); les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto (Ontario); ainsi que les célébrations qui entoureront le 150e anniversaire de la Confédération, en 2017.

Il importe que le gouvernement rappelle aux organisateurs de chaque événement qu'ils doivent tenir compte de la dualité linguistique. En effet, un événement ne répond vraiment aux attentes des Canadiens que lorsque tous les services offerts aux participants et aux spectateurs le sont en français et en anglais, et que ces deux langues s'entendent et se voient dans la programmation culturelle.

La planification est l'étape clé de la réussite d'un événement. Ainsi, son comité organisateur doit savoir ce qu'il doit faire pour offrir des services dans les deux langues officielles et tenir compte adéquatement des attentes des Canadiens.

4.4 La nomination de personnes unilingues à des postes clés : une pratique embarrassante

ENJEU

L'automne 2011 a été marqué par une controverse entourant la nomination par le gouverneur en conseil de deux Canadiens unilingues, l'un à la Cour suprême du Canada et l'autre au poste de vérificateur général du Canada. Ces nominations ont eu d'importantes répercussions sur l'opinion publique, et ce, partout au pays.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Le commissaire a maintes fois insisté sur le fait que le gouvernement fédéral doit tenir compte des compétences linguistiques des candidats dans le cadre des nominations réalisées par le gouverneur en conseil, en particulier celles des juges de la Cour Suprême, des hauts fonctionnaires fédéraux et des agents du Parlement, y compris le vérificateur général du Canada.

Le commissaire a aussi souligné à diverses occasions que la connaissance du français et de l'anglais permet à de nombreux hauts dirigeants fédéraux d'exercer pleinement leur leadership. C'est sur le bilinguisme de ces chefs de file que repose en bonne partie la capacité des institutions fédérales à fonctionner efficacement dans les deux langues officielles, à respecter leurs obligations linguistiques envers leurs employés et le public ainsi qu'à refléter les valeurs canadiennes partout au pays de même qu'à l'étranger.

Dans le cadre de ce dossier, le commissaire est par ailleurs intervenu en enquêtant sur les 43 plaintes reçues après la nomination au poste de vérificateur général du Canada d'un candidat ne maîtrisant pas les deux langues officielles. Dans cette affaire, le commissaire a conclu que le Bureau du Conseil privé ne s'était pas assuré que les obligations linguistiques découlant de la *Loi sur les langues officielles* avaient été prises en considération au moment de déterminer le profil linguistique du poste à pourvoir et de recommander des candidats au gouverneur en conseil.

Le commissaire a rappelé au Bureau du Conseil privé que les exigences linguistiques doivent bien refléter la nature de chaque poste et l'étendue des responsabilités de son titulaire. Il a recommandé à l'institution de tenir compte des exigences de la *Loi* au moment de déterminer le profil linguistique des postes à pourvoir. Il a aussi recommandé que, lorsque la connaissance des deux langues officielles est jugée essentielle à l'exercice des fonctions d'un poste, le Bureau du Conseil privé veille à ce que le candidat retenu la possède au moment de sa recommandation auprès du gouverneur en conseil.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Depuis 2011, le discours public entourant la nomination de personnes unilingues à des postes clés de la fonction publique fédérale a progressé. D'ailleurs, le projet de loi néo-démocrate C-419, concernant les compétences linguistiques des agents du Parlement, a été déposé en 2012 et adopté en juin 2013. Le commissaire a fortement

appuyé le projet de loi C-419, qui va dans le sens de ses propres recommandations au Bureau du Conseil privé. La nouvelle *Loi sur les compétences linguistiques* stipule que « la capacité de parler et comprendre clairement les deux langues officielles est une condition préalable à la nomination d'une personne[6] ».

PISTES D'AVENIR

Le commissaire estime que la *Loi sur les compétences linguistiques* permettrait de statuer que les compétences linguistiques sont plus que de simples atouts. Le Bureau du Conseil privé devrait donc signaler que la maîtrise du français ou de l'anglais langue seconde constitue un prérequis pour occuper un poste clé faisant l'objet d'une nomination par le gouverneur en conseil. Ce signal clair de la part du Bureau du Conseil privé pourrait encourager les universités à faire davantage pour offrir des occasions d'apprentissage en langue seconde à leurs étudiants, contribuant ainsi à la création de bassins de candidats bilingues.

Par ailleurs, le commissaire a entrepris, au début de 2013, une étude visant à cerner de quelle manière le Bureau du Conseil privé détermine les compétences linguistiques des postes pourvus par le gouverneur en conseil.

6. CANADA, *Loi sur les compétences linguistiques*, Ottawa, 2013, chap. 36, art. 2.

section 5

MODULE 5.1
VÉRIFICATIONS ET SUIVIS DE VÉRIFICATION, DE 2006 À 2013 76

MODULE 5.2
APERÇU DES PLAINTES, DE 2006 À 2013 77

Analyses des vérifications et des plaintes, de 2006 à 2013

Le commissaire assume le rôle d'ombudsman des langues officielles du Canada. Graham Fraser remplit donc ce rôle de chien de garde comme l'ont fait ses prédécesseurs, notamment en traitant les plaintes qu'il reçoit et en réalisant des vérifications.

La plupart des plaintes reçues par le commissaire entre 2006 et 2013 proviennent de la région de la capitale nationale, de l'Ontario et du Québec, et portent surtout sur la place accordée au français par les institutions fédérales.

Les vérifications menées par le commissaire au cours des sept dernières années montrent quant à elles que certains problèmes des institutions fédérales sont récurrents. Ces problèmes pourraient être résolus par une application plus systématique du cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*[1].

1. Pour plus d'information concernant le cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, voir page 2.

5.1 Vérifications et suivis de vérification, de 2006 à 2013

ENJEU

En effectuant des vérifications de la conformité des institutions fédérales et des autres organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles*, le commissaire agit de façon proactive.

Les vérifications permettent d'apprécier la mesure dans laquelle une institution s'acquitte de ses obligations prévues par la *Loi* et mettent l'accent sur la prévention, en cernant des lacunes à la source avant qu'elles ne deviennent systémiques. Le commissaire demande ensuite aux gestionnaires des institutions vérifiées d'élaborer un plan d'action afin de résoudre les problèmes observés au cours de la vérification.

Les rapports de vérification finaux comprennent les constatations de l'équipe de vérification, les recommandations du commissaire et le plan d'action soumis par l'institution pour donner suite aux recommandations. Un suivi est effectué de 12 à 18 mois après la publication du rapport final afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations par l'institution.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Depuis octobre 2006, le commissaire a effectué 10 vérifications et 9 suivis de vérification. Le but des vérifications consistait à examiner la conformité d'institutions fédérales sélectionnées à une partie précise de la *Loi*, le plus souvent à la partie IV (communications avec le public et prestation des services), mais aussi à la partie V (langue de travail) et à la partie VII (promotion du français et de l'anglais).

L'analyse des vérifications révèle que les recommandations suivantes étaient communes à plusieurs institutions :

- Prendre des mesures efficaces pour sensibiliser les gestionnaires et les employés à leurs responsabilités prévues par la *Loi*.
- Élaborer, mettre en œuvre et mettre à jour un plan d'action sur l'application efficace de la *Loi*, et veiller à ce que le plan reflète les réalités particulières de l'institution.
- Élaborer, mettre en œuvre ou améliorer des cadres de responsabilisation pour les langues officielles afin de définir clairement les rôles et responsabilités des employés conformément à la *Loi*.
- Consulter les communautés de langue officielle afin de comprendre leurs besoins et d'en tenir compte dans l'élaboration d'activités, de services ou de programmes.
- Mettre en place des mécanismes de surveillance pour s'assurer que les activités sont conformes à la *Loi*.

Le commissaire a également fait de nombreuses recommandations concernant les exigences linguistiques des postes, particulièrement aux institutions qui offrent des services directement au public :

- Revoir le profil linguistique des postes bilingues.
- Rehausser le profil linguistique de certains postes.
- Veiller à ce que les employés satisfassent aux exigences linguistiques de leur poste.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Les suivis de vérification révèlent que la majorité des institutions fédérales vérifiées par le commissaire ont mis en œuvre la plupart de ses recommandations, et qu'elles ont pris des mesures concrètes et efficaces afin de remédier aux lacunes dans leur application de la *Loi*. Cependant, plusieurs institutions pourraient en faire davantage pour résoudre les problèmes soulevés dans le cadre des vérifications et améliorer leur rendement global en matière de langues officielles.

PISTES D'AVENIR

Les institutions fédérales doivent faire preuve de leadership et veiller à intégrer les éléments du cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*[2] dans leur approche à l'égard des langues officielles. Ainsi, elles peuvent assurer le succès de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les vérifications et obtenir des résultats durables.

2. Pour plus d'information concernant le cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, voir page 2.

Aperçu des plaintes, de 2006 à 2013 5.2

Le commissaire a notamment le mandat de protéger les droits linguistiques des Canadiens et de promouvoir l'égalité du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. Il passe en revue les plaintes reçues, fait enquête au sujet de celles jugées recevables et formule les recommandations qui s'imposent, le cas échéant.

PLAINTES RECEVABLES

Une plainte n'est pas nécessairement recevable du simple fait de son dépôt. Pour être recevable, une plainte doit répondre aux critères suivants :

- **Concerner une institution fédérale.**
- **S'inscrire dans une obligation prévue par la *Loi sur les langues officielles*.**
- **Porter sur un incident particulier ou une suite d'incidents.**

TABLEAU 1
PLAINTES RECEVABLES, PAR PROVINCE ET TERRITOIRE (2006-2013)

	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	TOTAL
Terre-Neuve-et-Labrador	2	5	7	11	6	11	8	50
Île-du-Prince-Édouard	30	16	17	17	7	3	3	93
Nouvelle-Écosse	59	58	42	37	52	33	9	290
Nouveau-Brunswick	81	49	49	43	35	36	24	317
Québec	93	90	66	68	505	55	70	947
Région de la capitale nationale (Québec)	88	33	67	93	57	49	49	436
Région de la capitale nationale (Ontario)	229	167	163	141	209	200	152	1 261
Ontario	89	95	105	956	51	77	52	1 425
Manitoba	31	50	19	27	10	25	20	182
Saskatchewan	7	7	6	8	3	2	2	35
Alberta	33	27	28	25	11	13	9	146
Colombie-Britannique	22	22	22	38	23	7	8	142
Yukon	2	3	1	1	3	0	0	10
Territoires du Nord-Ouest	0	3	3	2	0	1	0	9
Nunavut	0	0	0	0	1	0	0	1
Extérieur du Canada	8	9	11	10	8	6	9	61
TOTAL	774	634	606	1 477	981	518	415	5 405

De 2006 à 2013, le commissaire a reçu 5 405 plaintes jugées recevables. Le tableau 1 montre que le plus grand nombre de plaintes provenait de l'Ontario (1 425), de la région ontarienne de la capitale nationale (1 261) et du Québec (947). Il importe de noter qu'une part importante des plaintes provenant de l'Ontario et du Québec avaient trait à des événements comme les réductions budgétaires de la station de radio CBEF Windsor (876 plaintes provenant de l'Ontario en 2009-2010) et à des problèmes de langue de travail, notamment la supervision, la formation et les outils de travail au bureau d'Air Canada à Montréal (437 plaintes provenant du Québec en 2010-2011).

Le nombre annuel de plaintes reçues par le commissaire est passé de 774 en 2006-2007 à 415 en 2012-2013. Cette réduction a été particulièrement importante à l'extérieur de la région de la capitale nationale, où le nombre de plaintes a chuté de 55 p. 100 de 2006 à 2013. Dans la région de la capitale nationale, le nombre de plaintes a également diminué de 37 p. 100.

TABLEAU 2
INSTITUTIONS FÉDÉRALES VISÉES PAR LE PLUS GRAND NOMBRE DE PLAINTES (2006-2013)

INSTITUTION FÉDÉRALE	NOMBRE DE PLAINTES
CBC/Radio-Canada	922
Air Canada	858
Postes Canada	282
Agence des services frontaliers du Canada	209
Défense nationale	202
Patrimoine canadien	184
Service Canada	175
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	151
Service correctionnel du Canada	134
Gendarmerie royale du Canada	134

De toutes les institutions fédérales ayant suscité le plus grand nombre de plaintes de 2006 à 2013, quatre ont figuré parmi les 10 premières chaque année, soit Air Canada, Postes Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et la Défense nationale.

CBC/Radio-Canada a été l'institution visée par le plus grand nombre de plaintes (922). À elles seules, les réductions budgétaires touchant la station de radio CBEF de Windsor ont généré, en 2009-2010, 876 des 885 plaintes reçues. Toutefois, seulement 37 plaintes ont été déposées contre le radiodiffuseur public pendant les six autres années réunies.

Au deuxième rang figure Air Canada, qui a généré 858 plaintes en sept ans. Même si plus de la moitié de ces plaintes (51 p. 100) ont touché le bureau d'Air Canada à Montréal et ont été reçues au cours d'une seule année (2010-2011), le transporteur national a tout de même été visé par un nombre élevé de plaintes chaque année.

Quant à Postes Canada, elle a suscité 282 plaintes de 2006 à 2013, mais aucun événement particulier n'a suscité plusieurs plaintes. Cependant, de 2006 à 2013, le nombre de plaintes a diminué progressivement, passant de 57 à 36, soit une réduction de 37 p. 100.

section 6

MODULE 6.1
LE RÔLE D'INTERVENTION DU COMMISSAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX 80

MODULE 6.2
RENOUVELLEMENT DU RÔLE DU COMMISSAIRE À TITRE D'OMBUDSMAN LINGUISTIQUE DU CANADA..... 83

MODULE 6.3
LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE PAR LES BUREAUX RÉGIONAUX..... 86

MODULE 6.4
INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE, DE 2006 À 2013..... 89

L'évolution du rôle du commissaire

Dès son entrée en poste en 2006, le commissaire a établi que, pour élever la dualité linguistique au rang de valeur canadienne et renforcer la vitalité des communautés de langue officielle, il ne se limiterait pas à déranger les institutions fédérales chaque fois que nécessaire; il veillerait aussi à les encourager. Au cours des sept dernières années, le commissaire a donc adopté différentes mesures afin d'assurer un bon équilibre entre chaque volet de ce double rôle.

D'abord, il a mis en place un processus de résolution facilité des plaintes plus durable et plus rapide. Il a également entrepris de collaborer de plus près avec les institutions fédérales pour les inciter à prendre conscience de leurs lacunes et à les corriger avant qu'elles ne s'aggravent. En outre, il a décidé de porter lui-même des causes linguistiques devant les tribunaux. Il a aussi apporté certains changements au fonctionnement des bureaux régionaux du Commissariat pour qu'ils fassent davantage la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. Il a finalement adopté une nouvelle approche, plus systématique, pour traiter avec les parlementaires.

Pour jouer son rôle toujours plus efficacement, le commissaire continuera d'examiner et de renouveler son approche. Mais surtout, il continuera de maintenir une relation ouverte, suivie et étroite avec les acteurs de la société civile touchés par les enjeux liés à la dualité linguistique, au premier chef, les représentants des communautés de langue officielle.

6.1 Le rôle d'intervention du commissaire devant les tribunaux

ENJEU

Le commissaire dispose de nombreux pouvoirs pour protéger les droits linguistiques des Canadiens et promouvoir la dualité linguistique au pays. Le pouvoir qui lui permet d'intervenir devant les tribunaux est moins connu du public et des parlementaires. Au cours des sept dernières années, le commissaire a examiné l'étendue de ce pouvoir pour déterminer s'il serait approprié, dans certaines circonstances, de l'exercer de façon proactive en déposant lui-même des recours judiciaires.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

De 2006 à 2013, le commissaire est intervenu 14 fois dans le cadre de recours portant sur des droits linguistiques garantis par la *Loi sur les langues officielles* ou par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a joué un rôle stratégique, le plus souvent à titre d'intervenant, dans le cadre de recours intentés par des plaignants. Grâce à ces interventions, le commissaire a apporté une contribution unique au débat sur les droits linguistiques.

Le commissaire a joué un rôle particulièrement proactif dans trois de ces causes, soit en agissant à titre de coappelant, soit en initiant lui-même un recours :

- L'affaire *DesRochers c Canada (Industrie)*, dans laquelle la Cour suprême du Canada a statué sur la nature et la portée du principe de l'égalité réelle en matière de communications et de prestation des services, conformément à la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*;
- Toujours en instance, l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c CBC/Radio-Canada*, dans laquelle le commissaire a demandé à la Cour fédérale de clarifier sa compétence à instruire des plaintes visant le diffuseur public;
- Toujours en instance, l'affaire *Thibodeau c Air Canada*, dans laquelle la Cour suprême du Canada a été appelée à se prononcer sur l'incidence de la Convention de Montréal sur les pouvoirs réparateurs de la Cour fédérale et sur l'existence d'un problème systémique au sein d'Air Canada.

Des consultations menées depuis 2010 auprès d'acteurs dans les milieux communautaire, universitaire et judiciaire ont permis au commissaire de clarifier les critères sur lesquels il devrait baser toute décision d'intervenir dans le cadre d'un recours intenté par un plaignant ou de déposer lui-même un recours judiciaire avec le consentement du plaignant. Les deux critères clés à considérer sont :

- L'importance d'obtenir l'interprétation des tribunaux de la portée des droits linguistiques qui font l'objet d'une plainte en vertu de la *Loi* ou de la portée des obligations linguistiques qui incombent au gouvernement canadien et à ses institutions;
- L'incidence du recours et de son issue sur le développement des communautés de langue officielle ou sur la progression vers l'égalité du français et de l'anglais.

Pour la première fois, le commissaire a appliqué ces critères dans une décision d'utiliser son pouvoir d'intervenir devant les tribunaux de façon proactive. Il a intenté un recours contre CBC/Radio-Canada à la suite de son enquête sur l'incidence des compressions budgétaires imposées par le diffuseur public à la station de radio francophone CBEF Windsor[1].

1. Pour plus de renseignements à propos des compressions budgétaires imposées à la station CBEF Windsor, voir le module 3.6, à la page 59.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Les tribunaux contribuent à faire avancer les droits linguistiques et jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la dualité linguistique canadienne. Les orientations qu'ils donnent doivent encourager les gouvernements à faire preuve de plus de leadership et à privilégier davantage le dialogue avec les Canadiens. C'est grâce à ce dialogue que l'égalité réelle du français et de l'anglais se réalisera le mieux.

PISTES D'AVENIR

Cela dit, il importe que les parlementaires agissent de façon proactive quand une ambiguïté des textes législatifs entraîne l'inaction de l'appareil gouvernemental et administratif, comme dans le cas du vide juridique entourant les droits linguistiques des clients et des employés de Jazz[2].

TABLEAU 1
INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX (2006-2013)

PÉRIODE	CAUSE
2006-2007	*Air Canada c Thibodeau*, 2007 CAF 115 : La Cour d'appel fédérale confirme que la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, qui porte sur les communications avec le public et la prestation des services, vise un résultat précis, celui d'assurer au public voyageur un accès égal à des services en français et en anglais.
2007-2008	*Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c Canada (Procureur général)*, CF dossier T-622-07 : Ce recours contestant la décision du gouvernement fédéral d'abolir le Programme de contestation judiciaire du Canada a fait l'objet d'un règlement hors cour.
2008-2009	*Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c Canada*, 2008 CSC 15 : La Cour suprême du Canada clarifie les obligations de la Gendarmerie royale du Canada prévues par la *Charte canadienne des droits et libertés*, lorsque cette institution agit pour le compte de la province du Nouveau-Brunswick.
	Territoires du Nord-Ouest (Procureur général) c Fédération Franco-Ténoise, 2008 NWTCA 06 : La Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest se prononce sur les obligations du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest prévues par la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest.
	Territoires du Nord-Ouest (Procureur général) c Fédération Franco-Ténoise, 2009 CANLII 9789 (CSC) : La Cour suprême du Canada rejette la demande d'autorisation, présentée par la Fédération, d'en appeler du jugement rendu par la cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest.
	DesRochers c Canada (Industrie), 2009 CSC 8 : La Cour suprême du Canada clarifie le principe de l'égalité réelle dans le cadre des obligations linguistiques des institutions fédérales en matière de communications avec le public et de prestation des services.

2. Pour plus de renseignements à propos des obligations linguistiques d'Air Canada et de ses tiers, comme Jazz, voir le module 1.5, à la page 14.

TABLEAU 1
INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX (2006-2013) *(suite)*

PÉRIODE	CAUSE
2009-2010	*Temple c VIA Rail Canada Inc.*, 2009 CF 858 : La Cour fédérale clarifie les obligations des institutions fédérales en ce qui concerne la désignation linguistique des postes, conformément à l'article 91(partie XI) de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que la juridiction de la Cour fédérale d'entendre des causes similaires.
	Nguyen c Québec (Éducation, Loisirs et Sports), 2009 CSC 47 : Dans une décision unanime, la Cour suprême du Canada a statué que les critères énoncés dans la *Charte de la langue française* pour établir l'admissibilité d'un enfant à l'enseignement dans le réseau scolaire anglophone financé par les fonds publics, limitent les droits garantis par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
2010-2011	*R. c Caron*, 2011 CSC 5 : La Cour suprême du Canada reconnaît le pouvoir des cours supérieures d'accorder des frais provisoires dans le cadre de recours sur les droits linguistiques.
2011-2012	*Thibodeau c Air Canada*, 2011 CF 876 : La Cour fédérale a été appelée à se prononcer sur l'incidence de la Convention de Montréal sur les pouvoirs réparateurs de la Cour fédérale et sur l'existence d'un problème systémique au sein d'Air Canada.
2012-2013	*Air Canada c Thibodeau*, 2012 CAF 246 : La Cour d'appel fédérale conclut que la Cour fédérale ne pouvait pas ordonner qu'Air Canada paie des dommages et intérêts pour des manquements à la *Loi sur les langues officielles* survenus sur des vols internationaux, en raison des dispositions de la Convention de Montréal.
	Michel Thibodeau et al. *c Air Canada* et al., CSC dossier 35100 : Les Thibodeau et le commissaire aux langues officielles obtiennent l'autorisation de porter le jugement de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada en raison des répercussions importantes de ce jugement sur la portée de la *Loi sur les langues officielles* et sur l'efficacité des pouvoirs réparateurs de la Cour fédérale.
	Canada (Commissaire aux langues officielles) c CBC/Radio-Canada, 2012 CF 650 : Le commissaire aux langues officielles demande à la Cour fédérale de clarifier sa compétence à instruire des plaintes visant CBC/Radio-Canada.
	Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c Colombie-Britannique, 2013 CSC 42 : Dans une décision partagée (4 juges contre 3), la Cour suprême du Canada a statué que la *Loi de 1731* s'applique toujours en Colombie-Britannique et que les instances civiles doivent s'y dérouler en anglais. Ainsi, un juge présidant une instance civile n'a pas le pouvoir discrétionnaire d'admettre en preuve des documents préparés dans une autre langue, à moins d'être traduits en anglais.

Renouvellement du rôle du commissaire à titre d'ombudsman linguistique du Canada 6.2

ENJEU

L'un des principaux rôles du commissaire est d'agir à titre d'ombudsman linguistique du Canada. Ce rôle consiste à écouter les préoccupations des Canadiens et à intervenir auprès des institutions fédérales, afin que celles-ci prennent les mesures qui s'imposent pour corriger leurs lacunes en matière de conformité à la *Loi sur les langues officielles*. Le commissaire a donc élaboré des outils et des stratégies dans le but de s'acquitter le plus efficacement possible de son rôle.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Afin d'améliorer les services d'ombudsman que le Commissariat offre aux Canadiens, le commissaire a apporté différents changements aux outils en place. Par exemple, il évalue désormais la conformité globale des institutions fédérales aux sections clés de la *Loi* à l'aide de bulletins de rendement plus stratégiques et axés sur les résultats. Aussi, les discussions avec les responsables des institutions, dans le cadre du processus relatif aux bulletins de rendement, sont plus fréquentes et proactives.

Le commissaire a également conçu de nouveaux outils. Par exemple, le processus de résolution facilité, mis en place en 2009, a pour but de régler les plaintes rapidement et efficacement. Le commissaire fait appel à cette méthode pour inciter les institutions à remédier aux lacunes mentionnées dans les plaintes, sans avoir à statuer si celles-ci sont fondées ou non. Le processus de résolution facilité est désormais la méthode privilégiée pour régler les plaintes, sauf si le commissaire estime que le processus d'enquête formel convient davantage aux circonstances ou si le plaignant opte pour ce processus.

Une autre initiative mise en place consiste à envoyer, deux fois par année, des rapports à différents responsables d'institutions fédérales. Ces rapports semestriels leur donnent un aperçu de l'état des plaintes déposées contre leur organisation, de même que des bons coups et des lacunes.

Quant au Commissariat, il a redoublé d'efforts en matière de prévention. Par exemple, la campagne de sensibilisation sur les langues officielles menée avant les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver a produit des résultats tangibles et positifs.

La dernière innovation, lancée en février 2013, a été l'élaboration d'un formulaire sécuritaire en ligne pour le dépôt de plaintes. Ce formulaire s'adresse aux employés fédéraux et aux citoyens qui estiment que leurs droits linguistiques ont été lésés.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Le commissaire a mis en place, en 2009, le processus de résolution facilité comme solution de rechange au processus d'enquête formel. En deux ans, ce processus a servi à régler 39 p. 100 des plaintes. En 2013, deux tiers des plaintes étaient traitées à l'aide de ce processus.

Grâce au processus de résolution facilité, le commissaire souhaitait réduire la durée du traitement des plaintes et modifier les pratiques des institutions fédérales.

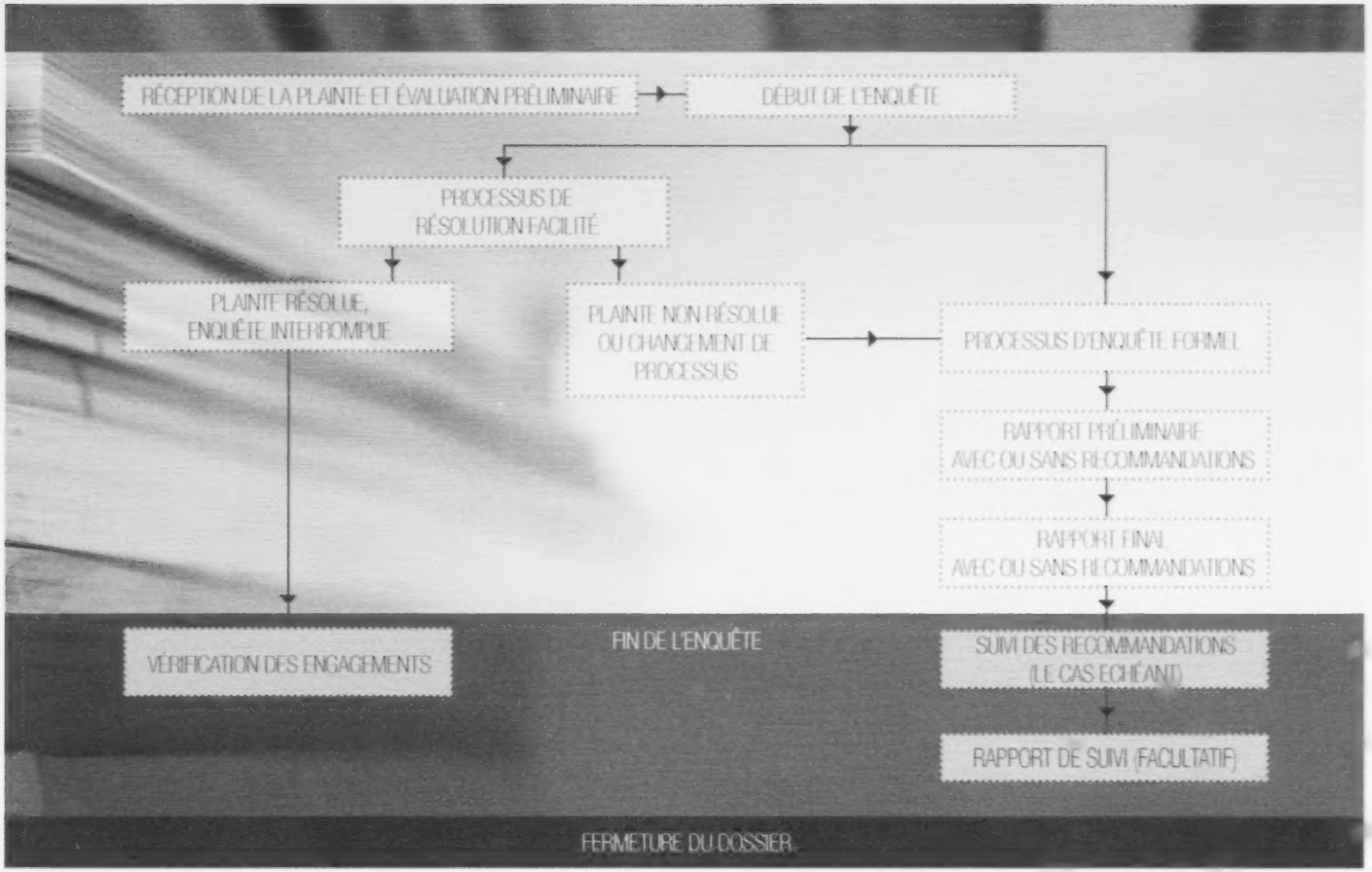
TABLEAU 1
NORMES DE SERVICE POUR LE PROCESSUS D'ENQUÊTE FORMEL ET LE PROCESSUS DE RÉSOLUTION FACILITÉ

	PROCESSUS D'ENQUÊTE FORMEL	PROCESSUS DE RÉSOLUTION FACILITÉ
TAUX D'UTILISATION DE CHAQUE PROCESSUS EN 2012-2013	Utilisé dans 33 p. 100 des cas	Utilisé dans 67 p. 100 des cas
RÉCEPTION DE LA PLAINTE ET TRANSFERT À UN ANALYSTE	3 jours ouvrables	3 jours ouvrables
COMMUNICATION INITIALE AVEC LE PLAIGNANT	2 jours ouvrables	2 jours ouvrables
COMMUNICATION INITIALE AVEC L'INSTITUTION FÉDÉRALE	15 jours ouvrables	3 jours ouvrables
PUBLICATION DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE	130 jours ouvrables	-
PUBLICATION DU RAPPORT FINAL OU FIN DE L'ENQUÊTE	175 jours ouvrables	90 jours ouvrables

PISTES D'AVENIR

Grâce aux nouvelles stratégies et aux nouveaux outils, le commissaire répond plus efficacement aux besoins des plaignants et, en fin de compte, de tous les Canadiens. Il continuera d'évaluer ces outils afin de garantir leur efficacité.

FIGURE 1
PROCESSUS DE RÉSOLUTION DES PLAINTES



6.3 La promotion de la dualité linguistique par les bureaux régionaux

ENJEU

Les employés des bureaux régionaux sont les yeux, les oreilles et la voix du commissaire à l'extérieur d'Ottawa. En travaillant de concert avec les bureaux des institutions fédérales et les communautés de langue officielle, les employés du Commissariat en région font la promotion du respect de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que de la dualité linguistique au pays. Plus les Canadiens percevront la dualité linguistique comme une valeur fondamentale, plus les communautés de langue officielle se développeront et s'épanouiront.

INTERVENTIONS DU COMMISSAIRE

Pour promouvoir plus efficacement la dualité linguistique partout au Canada, le commissaire a recentré, au cours des dernières années, les efforts de ses bureaux régionaux. L'exercice visait à mieux harmoniser les différentes interventions des bureaux régionaux avec les priorités stratégiques du commissaire. Il avait aussi pour but de mieux équilibrer les mesures mises en œuvre par le commissaire auprès des institutions fédérales, des communautés de langue officielle en situation minoritaire et des majorités linguistiques, tout en respectant les particularités de chaque région.

Le commissaire a également alloué plus de ressources à ses bureaux régionaux afin d'intervenir proactivement auprès des institutions fédérales présentes dans ces régions, de continuer à collaborer activement avec les communautés de langue officielle et de promouvoir plus efficacement la dualité linguistique comme valeur canadienne auprès des majorités linguistiques.

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Les efforts déployés par le commissaire pour accroître son rôle de promotion dans les régions donnent des résultats intéressants.

Alors que les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Vancouver ont eu lieu en 2010, le bureau régional du commissaire à Vancouver avait déjà débuté, dès 2002, des interventions continues et régulières auprès du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver. Tout au long du processus de préparation des Jeux, les membres du bureau régional ont prodigué des conseils sur des questions liées aux langues officielles, comme l'affichage bilingue et la présence du français et de l'anglais dans le cadre du relais de la flamme olympique. Le bureau régional a aussi facilité le dialogue entre le Comité d'organisation, la communauté francophone de la Colombie-Britannique et les organisations-cadres représentant les communautés de langue officielle aux échelles nationale et provinciale.

En février 2010, la commissaire aux langues du Nunavut, Alexina Kublu, a invité le commissaire au Sommet de la langue du Nunavut, à Iqaluit. Cet événement avait pour objectif de présenter les principaux enjeux relatifs à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut et de la *Loi sur la protection de la langue inuit*.

Le bureau régional situé à Edmonton a prodigué des conseils stratégiques et a coordonné les activités logistiques entourant la participation du commissaire au Sommet, où il a échangé avec les participants au sujet de la façon dont se fait la promotion des langues officielles ailleurs au Canada. Il a aussi expliqué le principe d'égalité réelle, qui stipule « que les groupes de langue officielle soient traités différemment au besoin, selon leur situation et leurs besoins particuliers, pour qu'ils obtiennent un traitement équivalent »[3]. Le commissaire a aussi souligné que la qualité de la collaboration entre le gouvernement du Nunavut, la majorité inuite de ce territoire et la communauté franco-nunavoise pouvait servir d'exemple à travers le Canada.

3. Commissaire aux langues officielles, *Notes pour une allocution au Sommet de la langue du Nunavut*, Iqaluit, 9 février 2010. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/speech_discours_09022010_f.php) consultée le 31 mars 2013.

En septembre 2012, l'University of Calgary a invité le commissaire à participer à sa Conférence sur les approches multidisciplinaires en matière de politiques et de planification linguistiques. Lors de ce voyage, le commissaire a notamment rencontré Naheed Nenshi, le maire de Calgary, ainsi que le comité éditorial du *Calgary Herald*. Ces rencontres, organisées par le bureau régional situé à Edmonton, lui ont permis de partager ses impressions sur l'importance que revêt la dualité linguistique pour les Canadiens de toutes les provinces. Elles lui ont aussi donné l'occasion d'expliquer la situation des communautés anglophones du Québec. Les visites et les rencontres de ce type sont cruciales, puisqu'elles contribuent à assurer une meilleure compréhension des questions liées aux langues officielles par les chefs de file de l'Ouest canadien.

En novembre 2012, des représentants du commissaire dans la région du Manitoba et de la Saskatchewan se sont rendus dans les bureaux du Musée canadien pour les droits de la personne, à Winnipeg, au Manitoba, afin de rencontrer son président-directeur général, son comité des langues officielles et d'autres membres de son personnel. Les représentants ont fait une présentation sur les obligations linguistiques du Musée et ont répondu à de nombreuses questions portant sur l'élaboration d'une politique en matière de langues officielles.

Le travail de collaboration entre l'administration centrale du Commissariat aux langues officielles, son bureau régional en Ontario ainsi que le Commissariat aux services en français de l'Ontario a mené à la signature, en novembre 2012, d'un protocole d'entente. Celui-ci permet aux deux commissaires « d'échanger de l'information concernant leurs enquêtes pour les cas qui relèvent des deux juridictions et de collaborer dans le cadre d'initiatives de promotion et d'études sur le respect des obligations linguistiques par leur gouvernement respectif »[4].

Quant au bureau régional du Québec, il s'est lancé, en 2013, dans deux projets destinés aux jeunes. Il a ainsi produit une vidéo de promotion de la dualité linguistique basée sur une entrevue accordée par le commissaire lors de son passage au *Anglais-French Show*, une émission de radio bilingue de l'école secondaire LaurenHill Academy, située à Saint-Laurent. Il a aussi assuré la présence du Commissariat dans les médias sociaux lors des Jeux du Canada, tenus à l'été 2013, à Sherbrooke. Il y a fait valoir l'importance de ces Jeux comme lieu privilégié de rencontre des deux langues officielles et des cultures du Canada.

Les efforts collaboratifs entre le bureau régional du Nouveau-Brunswick du Commissariat aux langues officielles du Canada et le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick ont pour leur part mené, en mars 2013, à la signature d'un protocole d'entente. Celui-ci permet aux deux commissariats « d'accroître leur coopération afin d'optimiser le soutien qu'ils apportent aux citoyens, aux communautés et aux organismes qu'ils servent. L'entente prévoit notamment que les deux commissariats pourront mener conjointement des études ainsi que des activités de promotion »[5].

4. Commissariat aux langues officielles, *Les commissaires Fraser et Boileau unissent leurs forces pour mieux protéger les droits linguistiques des citoyens*, communiqué de presse, Toronto, 26 novembre 2012. Version en ligne (www.languesofficielles.gc.ca/html/release_communique_26112012_f.php) consultée le 31 mars 2013.

5. Commissariat aux langues officielles, *Graham Fraser et Michel Carrier célèbrent les 20 ans de la reconnaissance du principe d'égalité des deux communautés linguistiques officielles dans la* Charte canadienne des droits et libertés, communiqué de presse, Fredericton, 6 mars 2013. Version en ligne (www.officiallanguages.gc.ca/html/release_communique_06032013_f.php) consultée le 31 mars 2013.

Comme le montrent ces interventions, le commissaire et les bureaux régionaux travaillent à la promotion de la dualité linguistique partout au Canada, en ciblant des publics nouveaux, comme certains médias, les jeunes, des établissements postsecondaires, des représentants provinciaux et municipaux, ainsi que des entreprises privées.

PISTES D'AVENIR

Le commissaire continuera de promouvoir la dualité linguistique en optimisant les interventions réalisées par ses bureaux régionaux.

IL Y A 50 ANS, LA COMMISSION B.B. VOYAIT LE JOUR!

En 2013, le commissaire aux langues officielles a signé une entente avec le Centre de formation continue et l'Institut des langues officielles et du bilinguisme de l'Université d'Ottawa. Cette entente visait l'organisation d'une série d'événements pour souligner le 50e anniversaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, ou la Commission B.B.

En février, le commissaire a prononcé un discours lors de la conférence d'ouverture à l'Université d'Ottawa, en présentant le contexte historique et l'héritage de la Commission. Des universités partenaires situées dans différentes villes du Canada ont ensuite pris le relais et ont donné à chacun des événements une perspective unique et propre à leur région. À Toronto, à Winnipeg et à Moncton, on a surtout exploré l'histoire et les legs de la Commission B.B., tandis qu'à Montréal, on a présenté une diversité de points de vue sur le bilinguisme.

En mars 2013, un symposium axé sur l'aspect juridique a eu lieu à Ottawa, dans le cadre du Congrès national de Metropolis.

Le mois suivant, le commissaire s'est rendu à Québec pour prononcer un discours sur la Commission B.B., dans le cadre du 81e Congrès de l'Association francophone pour le savoir.

Enfin, en juin 2013, cette série d'événements a pris fin avec l'organisation, à l'Université d'Ottawa, d'une conférence de fermeture, à laquelle ont notamment participé le premier commissaire aux langues officielles, Keith Spicer, et l'ancienne gouverneure générale du Canada, la très honorable Michaëlle Jean.

Interventions du commissaire, de 2006 à 2013 6.4

Pour défendre les droits linguistiques des Canadiens, promouvoir la dualité linguistique ou communiquer les résultats de ses travaux, le commissaire comparaît devant le Parlement, intervient dans les médias, prend parti dans des affaires juridiques et dialogue avec le public et les employés fédéraux lors d'événements publics et de rencontres privées. Les tableaux suivants donnent une idée du nombre et de la nature des activités réalisées par le commissaire, entre 2006 et 2013.

TABLEAU 1
COMPARUTIONS DEVANT LE PARLEMENT

COMITÉ	NOMBRE DE COMPARUTIONS
Chambre des communes	**26**
Comité permanent des langues officielles	21
Comité permanent du patrimoine canadien	1
Comité permanent de la justice et des droits de la personne	2
Comité permanent de la condition féminine	1
Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique	1
Sénat	**14**
Comité permanent des langues officielles	11
Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles	2
Comité plénier	1
TOTAL	40

TABLEAU 2
ENTREVUES MÉDIATIQUES

ANNÉE FINANCIÈRE	NOMBRE D'ENTREVUES
2006-2007	146
2007-2008	139
2008-2009	90
2009-2010	90
2010-2011	61
2011-2012	50
2012-2013	75
TOTAL	651

TABLEAU 3
INTERVENTIONS DANS LES MÉDIAS ÉCRITS

LIEU DE PUBLICATION DU MÉDIA	TITRE DU MÉDIA (NOMBRE DE LETTRES D'OPINION)	TITRE DU MÉDIA (NOMBRE DE RENCONTRES ÉDITORIALES)
Yukon	-	Aurore boréale (1)
Colombie-Britannique	The Vancouver Sun (1)	The Vancouver Sun (1)
Alberta	Calgary Herald (1) Edmonton Journal (1) Edmonton Sun (1)	Calgary Herald (1)
Saskatchewan	Leader-Post (1)	The StarPhoenix (1)
Manitoba	Winnipeg Free Press (1)	Winnipeg Free Press (1)
Ontario	Ottawa Citizen (9) National Post (5) The Globe and Mail (3) The Windsor Star (2) LeDroit (1) L'Express (1) Toronto Star (1)	Maclean's (1) The Globe and Mail (1) Toronto Star (1)
Québec	Le Devoir (3) The Gazette (2) La Presse (2) Chevery News (1) Le Quotidien (1) Policy Options (1)	La Presse (1) La Tribune (1) Le Devoir (1) The Gazette (1) The Record (1)
Nouveau-Brunswick	Acadie Nouvelle (1)	-
Nouvelle-Écosse	-	The Chronicle Herald (1)
TOTAL	39	14

TABLEAU 4
ALLOCUTIONS* PAR ANNÉE

ANNÉE FINANCIÈRE	NOMBRE D'ALLOCUTIONS
2006-2007	34
2007-2008	74
2008-2009	43
2009-2010	62
2010-2011	53
2011-2012	48
2012-2013	47
TOTAL	361

* De 2006 à 2013, le commissaire s'est adressé à quelque 40 000 personnes dans le cadre de ses allocutions.

TABLEAU 5
ALLOCUTIONS* PAR TYPE DE PUBLIC

PUBLIC	NOMBRE D'ALLOCUTIONS
Employés fédéraux	88
Grand public : festivités, associations d'entraide, etc.	58
Étudiants, parents et personnel d'écoles primaires ou secondaires	32
Chefs de file des communautés de langue officielle en situation minoritaire	53
Universités et milieu de la recherche	67
Professionnels de l'industrie de la langue	5
Juristes	12
Autres	46
TOTAL	361

* De 2006 à 2013, le commissaire s'est adressé à quelque 40 000 personnes dans le cadre de ses allocutions.

TABLEAU 6
RECOURS JURIDIQUES

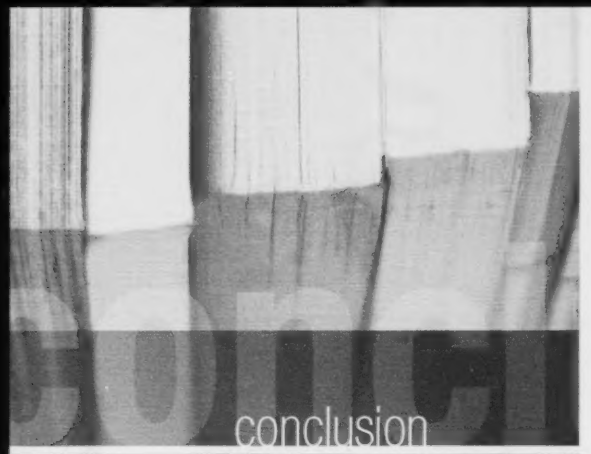
ANNÉE FINANCIÈRE	NOMBRE DE RECOURS
2006-2007	1
2007-2008	1
2008-2009	4
2009-2010	2
2010-2011	1
2011-2012	1
2012-2013	4
TOTAL	14

TABLEAU 7
SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANNUELS* – ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE

ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS
Recommandation mise en œuvre	8
Recommandation partiellement mise en œuvre	10
Recommandation non mise en œuvre	11
Recommandation à mettre en œuvre à long terme	7
Aucune réponse du gouvernement jusqu'à présent	0
État de mise en œuvre à confirmer**	11
TOTAL	47

* Recommandations du commissaire aux langues officielles publiées dans ses rapports annuels au Parlement.

** Recommandations trop récentes pour en faire un suivi immédiat. Le suivi des recommandations s'amorce généralement dans les deux années suivant le dépôt du rapport annuel du commissaire.



conclusion

Conclusion

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969, le Canada a accordé une place de plus en plus grande à la dualité linguistique. Néanmoins, le présent rapport montre que, de 2006 à 2013, le gouvernement canadien et les institutions fédérales sont loin d'avoir saisi toutes les occasions pour la consolider.

Aujourd'hui, comme c'était le cas au début du premier mandat du commissaire, trop d'institutions peinent encore à servir systématiquement le public canadien dans les deux langues officielles.

Beaucoup n'ont toujours pas le réflexe d'utiliser des formules d'accueil comme « Bonjour! Hello! » pour signaler qu'elles offrent des services dans les deux langues officielles, de façon à ce que chaque Canadien se sente à l'aise d'utiliser le français ou l'anglais dans ses interactions avec les institutions fédérales qui ont des obligations linguistiques. Il est pourtant primordial que toutes les institutions, en particulier celles qui se retrouvent année après année en tête du classement des plaintes déposées auprès du commissaire, comprennent qu'au guichet, au téléphone ou dans Internet, l'offre active et la disponibilité du service en français comme en anglais ne sont pas optionnelles, mais constituent plutôt deux dimensions essentielles d'un service dit de qualité.

D'autres institutions agissent encore comme si la conformité de leurs tiers à la *Loi* ne les regardait pas. Elles sont pourtant, en fin de compte, les seules responsables du respect intégral des droits linguistiques du public et des communautés de langue officielle, et doivent agir en conséquence lorsqu'elles adoptent de nouvelles façons de gérer leur offre de services.

Qu'elles servent le public directement ou par l'entremise de tiers, les institutions fédérales doivent faire preuve d'un leadership accru pour que tous les membres du public aient accès à des services de qualité égale dans les deux langues officielles. Il importe aussi que le Parlement n'hésite pas à agir lorsque la législation ou l'absence de législation constitue un obstacle à l'amélioration de la situation. À court terme, le gouvernement canadien doit accorder une priorité accrue au projet de loi C-17, qui vise à combler le vide juridique qui subsiste à l'égard des obligations linguistiques des tiers d'Air Canada, notamment Jazz. Dans le cadre du projet de loi S-211, qui vise à moderniser la partie IV de la *Loi*, portant sur les communications avec le public et la prestation des services, et à intégrer la notion que les institutions fédérales doivent offrir des services de qualité égale en français et en anglais, l'approche qui y est mise de l'avant mérite d'être appuyée par le Parlement.

On observe également un plafonnement en matière de langue de travail. Par exemple, un grand nombre d'employés fédéraux issus des communautés de langue officielle demeurent insatisfaits de la place qu'occupe leur langue dans leur milieu de travail. Beaucoup d'employés fédéraux francophones n'ont toujours pas la liberté de rédiger des documents en français. Et le personnel œuvrant en région semble avoir plus de difficultés à obtenir de la formation linguistique. Pis encore, les transformations importantes que subit de plus en plus la fonction publique risquent de remettre en question certaines avancées des dernières décennies sur le plan linguistique.

Pour être pleinement créatifs et productifs, les employés fédéraux des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail doivent pouvoir œuvrer dans un milieu valorisant le français et l'anglais. Seule la véritable mise en place d'un tel milieu permettrait de refléter la dualité linguistique de notre pays et de renforcer les communautés de langue officielle, en permettant à leurs membres de s'épanouir professionnellement dans leur langue. Il est donc grand temps que les hauts dirigeants des institutions fédérales et l'ensemble de leurs gestionnaires fassent preuve de leadership et transmettent, par leur comportement et leurs décisions, le message que le français et l'anglais ont tous deux leur place, à l'écrit comme à l'oral, dans les milieux de travail des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

Au cours des sept dernières années, l'appui aux communautés de langue officielle a aussi connu des ratés. Le gouvernement fédéral et ses institutions imposent notamment, depuis 2006, d'importantes compressions budgétaires ou transformations de politiques et de programmes sans toujours tenir compte des répercussions sur les communautés de langue officielle. En outre, trop d'institutions fédérales refusent encore de prendre des mesures positives pour renforcer ces communautés, ou tardent à le faire.

Il est certes positif pour les communautés de langue officielle que, dans le contexte de restrictions et de coupures qui prévaut actuellement, le gouvernement ait élaboré un nouveau plan quinquennal pour les langues officielles, intitulé *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*. Cependant, certains éléments de ce nouveau plan laissent perplexe. Par exemple, la Feuille de route 2013-2018 prévoit une réduction des fonds consacrés à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité linguistique et à l'apprentissage de la langue seconde. De plus, elle n'accorde aucun financement à Patrimoine canadien et au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour coordonner le dossier des langues officielles dans l'ensemble de la fonction publique. On y a aussi ajouté un programme déjà existant sur la formation linguistique des immigrants, qui ne cible ni les communautés de langue officielle ni l'apprentissage des deux langues officielles. En outre, très peu de fonds ont été spécifiquement alloués à la recherche et à la collecte de données fiables pour appuyer l'élaboration de politiques

et la prise de décision en matière de langues officielles. Peu d'efforts ont été déployés pour faire en sorte que les ressources gouvernementales destinées à financer la recherche et à générer des statistiques linguistiques, notamment celles de Statistique Canada, soient assurées de façon continue. Pourtant, ce financement est crucial pour dresser un portrait de l'évolution linguistique du pays et ainsi susciter une meilleure compréhension des communautés francophones et anglophones.

Force est de constater que les recommandations formulées par le commissaire dans son rapport annuel de 2011-2012 et devant les comités parlementaires n'ont pas été accueillies favorablement par le gouvernement canadien. Le commissaire n'a pas reçu de réponse officielle à ce sujet, mais le contenu de la Feuille de route 2013-2018 semble indiquer que ses recommandations ont été rejetées.

Cela dit, la Feuille de route 2013-2018 a le potentiel de grandement contribuer à la vitalité des communautés de langue officielle et à la promotion de la dualité linguistique canadienne. La prochaine année permettra de constater si ce potentiel est réalisable, puisqu'elle marquera le début de la mise en œuvre des initiatives du plan quinquennal. Le gouvernement profitera aussi, sans doute, de cette période pour préciser l'orientation qu'il entend donner à la question des langues officielles. En particulier, il devra se prononcer clairement sur la manière dont il entend assurer la coordination efficace du dossier des langues officielles dans l'appareil fédéral et sur le rôle que les institutions clés, comme Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, devront jouer à ce chapitre.

Par ailleurs, divers facteurs expliquent qu'aujourd'hui, comparativement à 2006, beaucoup de Canadiens n'ont pas davantage l'impression de vivre dans un pays où la dualité linguistique est une valeur importante. Par exemple, même si les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver ont globalement été un succès sur les plans sportif et linguistique, les importantes lacunes dans le contenu français du volet culturel de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques ont laissé un goût amer à de nombreux Canadiens. La nomination d'un candidat unilingue au poste de vérificateur général a aussi causé de sérieux remous d'un bout à l'autre du pays. Le gouvernement fédéral a de plus négligé d'élever au rang de priorité la mise en place d'un véritable continuum d'apprentissage des langues officielles, avec pour effet que de nombreux jeunes sont moins bilingues qu'ils l'auraient souhaité ou pu le devenir.

D'ici à 2017, année du 150e anniversaire de la Confédération, le Canada aura plusieurs occasions exceptionnelles de célébrer la dualité linguistique, des occasions qu'il devra absolument saisir. Il est notamment essentiel d'assurer l'égalité des deux langues officielles lors de deux événements tenus en 2015, soit les Jeux panaméricains et parapanaméricains, qui se tiendront à Toronto, en Ontario, et les Jeux du Canada, qui se tiendront à Prince-George, en Colombie-Britannique. Cependant, le gouvernement canadien et les institutions fédérales ne devront pas se limiter à promouvoir la dualité linguistique lors de grands événements de ce genre. Chacune de leurs décisions, de la plus simple à la plus complexe, leur permettra de contribuer à l'avancement du français et de l'anglais à l'extérieur de la fonction publique comme en son sein.

C'est loin d'être toujours le cas actuellement. Le contexte budgétaire difficile qui prévaut depuis quelques années semble parfois servir d'excuse au gouvernement fédéral et aux institutions pour négliger le dossier des langues officielles ou carrément ignorer leurs responsabilités à cet égard. Pis encore, il les amène trop fréquemment à poser des gestes qui, pris individuellement, semblent bénins, mais qui, cumulés, ont sur la vigueur de la dualité linguistique des effets très négatifs, parfois difficiles ou impossibles à renverser.

Les choses n'ont pas à se passer ainsi. En faisant preuve d'un leadership accru et en envoyant régulièrement aux institutions fédérales le message qu'elles ne doivent pas seulement se préoccuper de la question des langues officielles quand le contexte financier est plus clément et que les dossiers jugés plus importants ont été réglés, le gouvernement canadien pourra donner à la dualité linguistique l'élan dont elle a grand besoin. Il pourra ainsi amener les institutions à la considérer comme une valeur fondamentale, dont le renforcement a des effets positifs sur les services au public, sur le rendement des employés fédéraux, sur la vitalité des communautés de langue officielle, ainsi que sur la place qu'occupe le Canada sur le marché international.

Depuis 1963, année de la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la société canadienne a certes beaucoup changé, notamment avec la mondialisation et l'émergence des technologies de l'information. Néanmoins, la dualité linguistique n'a rien perdu de son importance et est toujours au cœur de l'identité canadienne.

Lors des consultations pancanadiennes, les coprésidents de la Commission B.B., André Laurendeau et Davidson Dunton, avaient l'habitude de lancer le bal avec la question suivante : Les Canadiens anglais et les Canadiens français peuvent-ils vivre ensemble et le souhaitent-ils? Encore aujourd'hui, tous ne répondent pas « Oui » à cette question de la même façon. Certains le font en inscrivant leurs enfants dans un programme d'immersion ou en apprenant le français ou l'anglais en prévision d'un voyage. D'autres le font en écoutant des chansons dans l'autre langue officielle, en s'adressant dans leur langue seconde à un collègue de travail ou en s'offusquant du caractère unilingue d'un événement ou d'une nomination à un poste clé. Beaucoup, enfin, le font en acceptant l'évidence que certains Canadiens vivent en français, d'autres en anglais, et que chacun a le droit d'exiger que ses droits linguistiques soient respectés et que les deux langues officielles soient reconnues. Même si tous ne s'y prennent pas de la même façon, en fin de compte, la plupart soutiennent aujourd'hui l'idée que la dualité linguistique est une force pour le Canada, et que francophones et anglophones peuvent et souhaitent vivre ensemble.

À l'approche du 150e anniversaire de la Confédération, il est grand temps pour le gouvernement canadien et les institutions fédérales de faire preuve de leadership et de se hisser à la hauteur des attentes des Canadiens. Ainsi, ces derniers pourront célébrer la dualité linguistique comme la valeur fondamentale qu'elle est indéniablement devenue au fil du temps.

recommandations

RECOMMANDATION 1

Les institutions fédérales doivent reconnaître les compétences linguistiques au même titre que toute autre compétence en leadership, et elles doivent investir dans le développement professionnel de leurs employés.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux administrateurs généraux des institutions fédérales qui ne l'ont pas déjà fait de mettre en place une directive sur la formation linguistique au sein de leur institution d'ici au 31 octobre 2014.

Le commissaire aux langues officielles recommande au président du Conseil du Trésor de vérifier que les institutions fédérales ont mis en place une directive sur la formation linguistique, et d'en faire rapport au Parlement au cours de l'exercice 2014-2015.

RECOMMANDATION 2

Les sommes consacrées au rôle de coordination horizontale joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Patrimoine canadien n'apparaissent plus au chapitre des investissements de la Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés. *Tout programme de langues officielles repose sur une infrastructure administrative propice à la mise en œuvre des initiatives proposées et à une reddition de comptes rigoureuse.*

Le commissaire aux langues officielles recommande que la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles ainsi que la président du Conseil du Trésor, dans le cadre de leurs responsabilités respectives :

- se dotent, d'ici au 31 octobre 2014, d'un nouveau cadre horizontal de gestion et de responsabilisation pour la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : éducation, immigration, communautés*;
- assurent une coordination et une reddition de comptes rigoureuse dans le cadre de la Feuille de route 2013-2018;
- poursuivent un dialogue ouvert avec les groupes ciblés par les investissements de la Feuille de route 2013-2018 et informent les Canadiens des résultats.

RECOMMANDATION 3

À la fin du mois de mars 2013, le Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire *est arrivé à échéance.*

Le commissaire aux langues officielles recommande que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, en collaboration avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire, les provinces, les territoires et les institutions fédérales, mette en place, d'ici au 31 octobre 2014, une initiative donnant suite au *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire*, et précisant les rôles et responsabilités des différents partenaires, les moyens d'atteindre les résultats visés et les mécanismes de collecte de données et d'évaluation.

RECOMMANDATION 4

Les données du Recensement de 2011 ont révélé une baisse préoccupante du bilinguisme à l'extérieur du Québec.

Le commissaire aux langues officielles recommande à la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles d'établir, d'ici au 31 octobre 2014, des objectifs clairs afin de rehausser le niveau de bilinguisme dans la population canadienne et de renverser le déclin du bilinguisme chez les anglophones, le tout d'ici à 2017.

RECOMMANDATION 5

Le commissaire aux langues officielles du Canada, le commissaire aux services en français de l'Ontario et le commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick ont uni leurs efforts pour mener une étude sur la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures et recommander des solutions qui auront pour effet d'encourager les Canadiens à exercer leur droit d'obtenir justice dans la langue officielle de leur choix. La mise en œuvre de ces solutions repose avant tout sur une approche collaborative entre le ministre de la Justice du Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux ainsi que les juges en chef des cours supérieures.

Le commissaire aux langues officielles recommande que, d'ici au 1er septembre 2014, le ministre de la Justice et procureur général du Canada entreprenne avec chacun de ses homologues provinciaux et territoriaux une démarche collaborative visant à assurer en tout temps une capacité bilingue appropriée au sein de la magistrature des cours supérieures du pays.

RECOMMANDATION 6

Conformément à la Loi sur les langues officielles, *le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a l'obligation de faire rapport au sujet de la conformité des institutions fédérales aux parties IV, V et VI de la* Loi, *tandis que Patrimoine canadien coordonne la mise en œuvre de la partie VII et doit en faire rapport. Depuis 2012-2013, Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada envoient conjointement un questionnaire aux institutions fédérales afin d'évaluer leur rendement à l'égard des parties IV, V, VI et VII de la* Loi. *Ce questionnaire sert à produire les rapports annuels sur les langues officielles du président du Conseil du Trésor et du ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles.*

Le commissaire aux langues officielles recommande au président du Conseil du Trésor et à la ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, dès l'exercice 2013-2014, d'ajouter des questions, dans le cadre de leurs évaluations, pour établir l'incidence des compressions budgétaires imposées dans le cadre du *Plan d'action pour la réduction du déficit* de 2011. Ces questions devraient mettre en lumière :

- les modifications en termes de ressources et de structures de gouvernance du programme des langues officielles des institutions fédérales, à la fois sur les plans national et régionaux;
- l'incidence des compressions budgétaires sur la capacité des institutions fédérales à respecter les obligations linguistiques que leur confère chaque partie de la *Loi sur les langues officielles*.